

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ НА ЗАКАРПАТТІ У СКЛАДІ ЧЕХОСЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Вирішення завдань формування суверенної, правової держави в Україні пов'язане не тільки з реформуванням державної сфери, але і з вирішенням проблеми місцевого самоврядування. Таким чином, дослідження питання формування органів муніципальної влади і управління є **актуальною проблемою** державно-правового розвитку України і вимагає наукового обґрунтування. Одним з засобів запобігання експериментуванню при формуванні дієвої структури муніципальної влади може бути звернення до зарубіжних та вітчизняних політико-правових надбань, до досвіду функціонування муніципальних органів, накопиченого попередніми поколіннями, зокрема залучення до відповідної історичної спадщини Закарпаття, яке протягом двох десятиліть перебувало у складі найдемократичнішої, за твердженням фахівців, держави Центрально-Східної Європи міжвоєнного періоду – Чехословацької Республіки.

Теоретичною базою у процесі написання статті послужили положення і висновки, які містяться в роботах Ю.Бисаги [1], В. Малиновського [2] та інших авторів. Практичну основу дослідження складають угорські та чехословацькі нормативно-правові документи.

Автор ставить за **мету** розглянути засади побудови системи органів муніципального самоврядування та управління на Закарпатті у складі Першої Чехословацької Республіки, виявити особливості взаємовідносин муніципальної влади з рештою структур публічної влади, а також дослідити механізми реалізації її функцій.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні **завдання**:

- висвітлити структуру муніципальної влади на Закарпатті напередодні входження до складу Чехословацької Республіки;
- розкрити нормативно-правові основи муніципального управління;
- висвітлити та відносини муніципальної влади між собою і з центральними органами державного управління;
- проаналізувати механізм контролю за муніципальними органами влади і його специфіку на Закарпатті.

Термін «муніципальний» має давню історію. Вперше він зустрічається у Законі *Lex municipalis* Юлія Цезаря 45 року до н.е., в якому елементи місцевого самоврядування отримали юридичне оформлення. Цей закон започаткував муніципальний устрій та нормативне застосування термінів «муніципалітет», «муніципальний», що походять від латинського «*municipium*» («*munis*» – тягар, та «*cario*», «*recipio*» – беру, приймаю)[2]. Якщо муніципалітетами в Стародавньому Римі називалися міста, що користувалися самоврядними правами, то згодом ними стали іменувати всі інші утворення, де проживали люди. Сьогодні муніципалітети (нім. *municipalität*— місто з правами самоврядування) – це обрані населенням міські та сільські органи місцевого самоврядування.

Національне українське законодавство не використовує терміну «муніципальний». Водночас, Закарпаття, перебуваючи у рамках центрально-європейських державних утворень, було включено в європейську континентальну модель правових відносин та принципів функціонування місцевого самоврядування, що дозволяє нам застосовувати цей термін до органів первинної територіальної громади краю міжвоєнного періоду.

У період чинності на Закарпатті як складової Австро-Угорської монархії норм угорського муніципального права, реалізація громадської системи самоуправління здійснювала така самоврядна структура як муніципія (община), яку на первинному рівні, відповідно до зак. ст. XXII:1886 складали:

- а) міста з виборчим (регульованим) магістратом;
- б) великі села (які не мають вибраного магістрату, однак здатні власними можливостями здійснювати функції, що їм передбачені законом);
- в) малі села (які нездатні власними силами здійснювати завдання, що їм визначені законом і змушені об'єднуватися з іншими селами у вирішенні питань первинної та вторинної компетенції) [4].

Міста з вибраним магістратом самостійно вирішували питання власної компетенції і створювали міські статути. В той же час, у стосунках з комітатом села представлялися одним організованим районом, підпорядкованим комітатному управлінню. Велике село відносилось до району, але воно підлягало контролю з боку такої посадової особи як головного служного. Мале село належало до такої структури управління, якою керував служний.

Населені пункти здійснювали самоуправління представницьким шляхом. Структурні параметри муніципальних органів влади виглядали наступним чином:

- 1) міста з виборчим магістратом: бургомістр, магістрат і муніципальний комітет;
- 2) села: ріхтар, сільський комітет і сільське представництво.

У фінансово-економічному відношенні міста і села були відносно самостійними утвореннями. Село як самоврядна одиниця відповідно до §21 зак. ст.. XXII:1886 мало наступні групи повноважень:

- 1) в адміністративній сфері:
 - вирішувати свої внутрішні питання і формувати власний статут;
 - формувати передбачені власним статутом органи управління.
- 2) в сфері фінансово-економічної діяльності:
 - прийняття місцевого бюджету;
 - збір різних грошових засобів (податків і зборів), їх акумуляція.
- 3) в сфері охорони громадського порядку:

▪ у віданні сільських органів знаходилися місцеві поліцейські сили, які займаються патрульною і охоронною службою;

▪ пожежна безпека.

4) в сфері комунального обслуговування, благоустрою:

▪ місцеве будівництво доріг;

▪ опіка над сільськими школами та іншими громадськими установами.

Відповідно до §22, міста з виборчим (регульованим) магістратом мали окрім прав та обов'язків, передбачених у §21, право виконувати у разі необхідності виноробні, торгівельні, будівельні функції [4].

Політичні трансформації після розпаду Австро-Угорської імперії, утворення незалежних держав і подальше входження Закарпаття до складу Чехословацької Республіки внесли деякі корективи у модель організації місцевих органів влади на території краю. Найбільш дискусійною частиною публічної влади було муніципальне самоврядування. Система самоврядування, що була запозичена із угорської системи муніципального управління, концептуальних змін на території Закарпаття практично не зазнала. Тому одним із першочергових завдань чехословацьких законодавців, було привести у відповідність до вимог часу та демократизувати систему муніципальних органів влади первинної ланки, складовою якої було сільське та міське самоврядування. Адже, демократичність цього інституту базується на безпосередній можливості місцевого населення вирішувати питання місцевого значення, реалізуючи свої інтереси у цій сфері, які найчастіше втрачаються на загальнодержавному рівні.

Фактично першим законодавчим актом, який упорядковував муніципальне управління, був закон № 75/1919 Збірки законів і постанов[8]. Перш, ніж перейти до розгляду закону, слід відмітити, що територіальна дія даного закону була законодавцями поширена тільки на Чеські землі. Однак, згодом концептуальні положення даної новели були адаптовані у всіх етно-історичних областях Республіки, в тому числі і на Закарпатті (Підкарпатській Русі). Цей документ вніс ряд нових моментів до цієї структури управління, що стосувалися питань номенклатури та питань самої організації муніципальних органів. Згідно з цією нормою, було встановлено чотири типи органів влади:

а) муніципальне представництво;

б) муніципальна рада;

в) інститут старости;

г) комісії.

Муніципальне представництво було спадкоємцем муніципальних комітетів (муніципальні комітети – адміністративні виборні управління в населених пунктах на чолі яких стояли старости), а сільська (міська) рада стала на місце сільського (міського) представництва. Кількість членів муніципального представництва варіювала від 9 до 60, вихідним критерієм був чисельний склад жителів села (міста). Воно обиралося всіма громадянами територіальної громади, які мали виборче право. Муніципальне представництво із свого середовища обирало сільську (міську) раду, старосту і його заступника.

Муніципальна рада складалася із старости, його заступника (у випадку заступників) і членів ради. Загальна їх кількість завжди не мала перевищувати однієї третини муніципального представництва. Однозначно в новелі в §§ 1-7 констатовано, що муніципальна рада організує комітет, який під головуванням старости вирішує всі справи, які, згідно із законом, невизначені муніципальним представництвом або, згідно з законом, як і у випадку з муніципальним представництвом, не належать до компетенції старости. Новелою було змінено і функції самого старости, який до цього часу сам провадив поточні справи населеного пункту. Досі муніципальна рада була лише його дорадчим органом, але за нових умов вона перетворилася в організацію, яка мала вирішувати ряд питань, що раніше не належали до компетенції муніципальних представництв [1, с.115]. Муніципальна рада виконувала розпорядження вищих адміністративних органів і рішення представництва і піклувалася про виконання всіх завдань, які покладені на муніципалітет законами і розпорядженнями центральної влади.

Одним із перших нормативно-правових актів муніципального права, прийнятих у Чехословацькій Республіці, що регулювали муніципальне управління конкретно на території Закарпаття, було урядове розпорядження № 71/1921 про сільських та районних нотарів на території Підкарпатської Русі [5]. Цим документом відбулася легітимізація посади сільського і районного нотаря, які відповідно до цього розпорядження, повинні були здійснювати свою діяльність та виконувати урядові повноваження, що відповідно до чинних угорських законів належали до цього часу сільським і районним нотарям. Згідно із положеннями розпорядження, сільських і районних нотарів призначав на постійній основі міністр внутрішніх справ, тимчасово – губернатор Підкарпатської Русі.

Щоб зрозуміти сутність фінансових правовідносин на місцевому рівні, необхідно зупинитися на розгляді закону №329 про тимчасове впорядкування фінансового господарства сіл і міст із муніципальним правом, прийнятого 12 серпня 1921 року Національними Зборами Чехословацької Республіки [10]. У відповідності до цього нормативно-правового документу мала бути проведена фінансово-економічна реформа муніципального управління та окреслені нові передумови матеріально-фінансової та правової основ муніципального управління. Дія цього закону, що дав комунальним фінансам зовсім інше змістове наповнення, була поширена на Закарпатті (Підкарпатській Русі) на початку 1922 року. У законі було чітко окреслено дії органів муніципальної влади у питанні бюджетної політики на місцях, а також закріплено право місцевої громади загалом і кожного мешканця в індивідуальному порядку здійснювати контроль за всіма стадіями прийняття бюджету та його виконанням. Це свідчить про запровадження демократичних принципів організації муніципального управління і є безперечним надбанням Першої Чехословацької Республіки у сфері реалізації засад місцевого самоврядування.

Законом (§51) було юридично закріплено і визнано правову спадковість муніципального управління на території Словаччини і Підкарпатської Русі (Закарпаття), що зберегли стару угорську структуру муніципальних органів влади у селах і містах з виборним магістратом. Дана організація місцевої влади повинна була зберігатися до проведення виборів відповідно до закону від 31 січня 1919 року №75. Зокрема, у містах з регульованим (виборним) магістратом зберігалася посада

бургомистра (після виборів мав бути замінений старостою), інститут магістрату (після виборів мав бути замінений муніципальною радою) та інститут муніципального комітету (після виборів мав бути замінений на муніципальне представництво). Крім того, на місце майбутньої сільської ради заступало у великих і малих селах сільське представництво.

Центральна влада у Празі продовжувала вдосконалювати законодавчу базу муніципального управління для врегулювання питання функціонального характеру місцевої влади в краї. Зокрема, уряд Чехословацької Республіки, керуючись § 3 абзац 8 закону від 29 лютого 1920 року № 121 (Конституційна хартія ЧСР)[9] приймає постанову №113/1923 Зб. зак. і пост. якою тимчасово змінюється аж до остаточного врегулювання законом компетенція адміністративних урядів в Підкарпатській Русі [6]. В його перших трьох параграфах діяльність муніципального комітету, верхніх начальників комітетів і начальників муніципальних комітетів, до яких вони належали за тодішніми юридичними нормами, чинними на Закарпатті, переносилась на жупана як на керівника комітатного управління. На цю саму посадову особу переносилась також діяльність виконавчого комітету комітату, діючого в першій інстанції. При прийнятті рішень начальником муніципального комітету в першій інстанції діяльність виконавчого комітету, діючого в другій інстанції, переносилась на Цивільне управління Підкарпатської Русі.

Таким чином, цією постановою було частково урізано компетенцію міських муніципальних управлінь як першої ланки територіальної громади і передано їх до „вторинних” органів – комітатного управління на чолі з жупаном, у чому простежується деяке обмеження прав муніципальних громад.

Восени 1923 року на основі загального, рівного і таємного голосування відбулися перші в історії місцевого самоврядування на Закарпатті демократичні вибори муніципальних органів влади. Вони були яскравим індикатором демократичних перетворень, що відбулися в процесі трансформації політичної системи, оскільки в цих виборах вперше взяли участь всі категорії населення, в тому числі і жінки.

Проведення виборів викликало необхідність унормуванню системи муніципальних органів влади, що потребувала докорінної реформи. Така реорганізація муніципального самоврядування в Закарпатті відбулася відповідно до норм урядового розпорядження № 171/1923 Збірки законів і постанов про тимчасове регулювання муніципального устрою на Підкарпатській Русі [7]. Положення даного правового акту закріплювали відповідну компетенцію муніципальних органів влади, яка здійснювалася дотепер відповідно до старого угорського законодавства з муніципального права. Зокрема, §4 зазначав, що староста має у питаннях міського самоврядування ті ж повноваження, які до цих пір мав голова магістрату відповідно до угорської зак. ст. №XXII:1886. Розпорядженням також було чітко регламентовано кількісний склад управлінських структур муніципальних органів – міського представництва та міської ради. Відповідно до § 1, до міського представництва обиралися 42 представника, а міська рада складалася із 7 обраних членів. Крім цих вибраних членів членами міської ради є також головний міський нотар (його заступник) і один член міського нотарського управління.

Крім цього міському нотарському управлінню було надано у міському представництві три місця, а в міській раді – 2 місця. Уряд залишила за собою право назначати у міське представництво на власний розсуд ще 5 спеціалістів з різних сфер громадського життя, один із яких також був членом міської ради. Таким чином, в Ужгороді і Мукачеві міське представництво складалася із 42 вибраних членів і 8 призначених урядом, а міська рада – із 7 виборних членів і 3 членів призначених [3, с. 69]. До повноважень міської ради належало виконувати рішення міського представництва у питаннях самоврядування і курувати поточні господарські питання міста, міських установ і підприємств, також і благодійних фондів міського самоуправління, розглядати бюджет і фінансові звіти перед їх направленням до міського представництва.

Визначальним явищем у розподілі компетенції між муніципальними органами самоврядування і управління, визначених цим розпорядженням, було те, що міське управління позбавлялась компетенції політичного управління I інстанції. Ця компетенція була перенесена вищезгаданим урядовим розпорядженням на новостворене відомство – міське нотарське управління, що складалося із державних урядовців, яких призначає міністр внутрішніх справ. Так, положенням §9 визначають, що на міське нотарське управління переносяться повноваження, які дотепер належали магістрату міста і його членам, якщо ці функції не передані міській раді.

Слід зауважити, що цей вимушений крок був необхідний по тій простій причині, що попередня міська рада, що складалася виключно із вищих міських чиновників на чолі із старостою, що також був державним службовцем, новими приписами була замінена міською радою, що складалася із громадян різного соціального статусу, без належного освітнього рівня і професійного досвіду. Отже, довірити керівництво містом неспеціалістам було ризиковано. Тому міське самоуправління було підпорядковане контролю міського нотарського управління, начальнику якого було надано свого роду вето, тобто право припинити або відмінити рішення міського представництва чи міської ради. Однак, слід відмітити, що члени міського нотарського управління були підзвітними міським представницьким органам влади. Це створило своєрідну систему стримувань і противаг на місцевому рівні. Що ж стосувалося компетенції сільських муніципалітетів, то відповідно до § 27 функції ріхтара переносилися на старосту, представництва і його членів на сільські ради і її членів з збереженням нинішньої взаємодії нотарів. Сільські і районні нотарі зобов'язані брати участь з правом голосу у всіх засіданнях сільського представництва, сільської ради і комісії. Необхідно зупинитися також на питанні взаємовідносин місцевих органів державного управління та муніципальних структур влади, визначених даним нормативним актом. Так, відповідно до § 34, жупан мав право розпуску сільського представництва. Крім того, жупан згідно положень § 5 був у праві „старосту чи його заступника, які грубо порушили свої обов'язки чи тривалий час їх не виконували, позбавити посади” [7].

Розглянута модель структурної організації муніципальних органів влади на території Закарпаття збереглася і після проведення адміністративної реформи 1927 року. Це, безумовно, доводить ефективність цієї первинної ланки у демократичній системі організації влади, в якій закладені основи безпосередньої, так званої народної демократії. На закінчення зазначимо, що на реорганізацію органів муніципальної влади і управління на Закарпатті істотний вплив здійснили європейські традиції самоврядування і нові демократичні віяння, які відбулися внаслідок інтеграції в політичну систему Чехословаччини. Зростала впевненість муніципальних органів в своїх силах і можливостях, збільшувалася довіра до них з

боку населення. Все це стала значним кроком уперед в розвитку інститутів публічної влади в регіоні та муніципального управління, зокрема, і сприяло утвердженню демократичних принципів місцевого самоврядування на засадах плюралізму, реалізації законодавчих основ та практики політичного рівноправ'я.

1. Бисага Ю. Створення підвалин державно-правової політики Чехословаччини в 20-х рр. XX ст./ Юрій Бисага. – Ужгород: Закарпаття, 1997. – 149 с.
2. Малиновський В. Я. Муніципальна влада – іманентний елемент політичної системи демократичного суспільства / Валентин Ярославович Малиновський. — Режим доступу: <http://www.democracy.kiev.ua/publications/...2005/.../Malinovskii.doc>.
3. Сова П. Развитие подкарпатурского общинного и областного самоуправления/Петръ Сова// Подкарпатская Русь за годы 1919 – 1936/ [составитель И.Лакотш]. – Ужгород: Русский народный голос, 1936. – С. 68-70.
4. A községekről. 1886:XXII / Torvenyszikkkek (1884-1886). – Budapest, 1897. Ot. 405-445.
5. Nařízení vlády republiky Československé ze dne 18. února 1921 o obecních a obvodních notářích v území Podkarpatské Rusi. Čís.71/ Sbíрка zákonů a nařízení státu Československého. – Ročník 1921. – Částka XVII. – Praha: Statní tiskarna, 1921. – S. 139-141.
6. Vládní nařízení ze dne 7. června 1923, jímž mění se prozatím až do definitivní úpravy zákonem příslušnost administrativních úřadů v Podkarpatské Rusi. Čís. 113/ Sbíрка zákonů a nařízení státu Československého. – Ročník 1923. – Částka 48. – Praha: Statní tiskarna, 1923. – S. 438.
7. Vládní nařízení ze dne 7. srpna 1923 o prozatímní úpravě obecního zřízení na Podkarpatské Rusi. Čís. 171/ Sbíрка zákonů a nařízení státu Československého. – Ročník 1923. – Částka 75. – Praha: Statní tiskarna, 1923. – S. 631-635.
8. Zákon ze dne 31. ledna 1919 kterým vydává se rad volení v obcích republiky Československé. Čís. 75/ Sbíрка zákonů a nařízení státu Československého. – Ročník 1919. – Částka XVI. – Praha: Statní tiskarna, 1919. – S. 77-88.
9. Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky. Čís.121/ Sbíрка zákonů a nařízení státu Československého. – Ročník 1920. – Částka XXVI. – Praha: Statní tiskarna, 1920. – S. 256-266.
10. Zákon ze dne 12. srpna 1921 o přechodné opravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním. Čís.329/ Sbíрка zákonů a nařízení státu Československého. – Ročník 1921. – Částka 76. – Praha: Statní tiskarna, 1921. – S.1317-1329.

SUMMARY

Gregirchak D. ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF MUNICIPAL AUTHORITIES ON TRANSCARPATIA AS PART OF CZECHOSLOVAK REPUBLIC

The article is devoted to a problem of foundation the institutions of municipal government on Transcarpathia. The specificity of formation and activity of reformed institutions of local self-government, their structure and competence are described.