

ОЛЕКСАНДР ГРІН
старший викладач кафедри
адміністративного, фінансового,
інформаційного та міжнародного
публічного права Ужгородського
національного університету

Alexander Hrin
senior lecturer
administrative, financial,
information and international
public law Uzhgorod
national university

Alexander Hriň
docent
administratívne, finančné,
Informácie a medzinárodné
verejnoprávne Užhorod
National University

**LEGAL REGULATION OF PUBLIC LEGAL STATUS CARPATHIAN
RUTHENIA (TRANSCARPATHIA) IN CZECHOSLOVAKIA AND
PROBLEMS OF ITS PRACTICAL IMPLEMENTATION (1919-1939)**

**PRÁVNÁ ÚPRAVA PUBLIC PRÁVNE POSTAVENIE PODKARPATSKEJ
RUSI (ZAKARPATIE) V ČESKOSLOVENSKU, A PROBLÉMY JEJ
PRAKTICKÉ REALIZÁCIE (1919-1939)**

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-
ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПІДКАРПАТСЬКОЇ РУСИ (ЗАКАРПАТТЯ) В
СКЛАДІ ЧЕХОСЛОВАЧЧИНИ ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО ПРАКТИЧНОЇ
РЕАЛІЗАЦІЇ (1919-1939 pp.)**

У статті здійснено спробу дослідити процес реорганізації адміністративно-територіального устрою на Підкарпатській Русі. Проаналізовано проведення адміністративної реформи 1927 р. як важливого моменту інтеграції краю в політико-правову систему Чехословаччини. Звертається увага на те, що проблеми автономії були реалізовані лише в кінці 30-х років, коли були утворені перші автономні уряди та прийнято детальний закон про автономію.

Ключові слова: Комітатський закон, комітати, адміністративно-територіальний устрій, жупа, земський устрій, краї, провінції, крайовий президент, земські представництва, земські комісії, округи, нотарські райони, громади, окружні управи, губернатор.

В статье предпринята попытка исследовать процесс реорганизации административно-территориального устройства на Подкарпатской Руси. Проанализировано проведение административной реформы 1927 как важного момента интеграции края в политико-правовую систему Чехословакии. Обращается внимание на то, что проблемы автономии были реализованы лишь в конце 30-х годов, когда были образованы первые автономные правительства и принято детальный закон об автономии.

Ключевые слова: Комитатский закон, комитаты, административно-территориальное устройство, жупа, земское устройство, края, провинции, краевой президент, земские представительства, земские комиссии, округа, нотарские районы, общины, окружные управы, губернатор.

The paper attempts to explore the process of reorganization of the administrative-territorial structure on Carpathian Ruthenia. Analyzed the administrative reform in 1927 as an important moment in the integration of the region of the political and legal system of Czechoslovakia. Attention is drawn to the fact that the problems of autonomy have been implemented only in the late '30s, when they were first formed autonomous governments and adopted a detailed autonomy law.

Keywords: komitats law, comitats, administrative-territorial structure, a district system, region, province, regional president, district offices, district commissions, communities, county council, the governor.

Tento článok je pokusom preskúmať proces reorganizácie územno správnych štruktúry v Podkarpatskej Rusi. Analýza administratívnej reformy v roku 1927 ako vec integrácie regiónu politického a právneho systému Československa. Je potrebné venovať pozornosť skutočnosti, že

problémy autonómia boli realizované len na konci 30. rokov, kedy boli prvýkrát vytvorené autonómnej vlády a prijala podrobný štatút autonómie.

Kľúčové slová: Komitatskyu právo comitates, administratívne rozdelenie, Župa, miestne systém, územie, oblasť regionálnej prezident, populárne reprezentácie, vidiecke okresy provízie Notárske okresov, komunitné, okres rady, guvernér.

Разом з Чехословацькою Конституцією 29 лютого 1920р. було видано закон №126 «Про утворення комітатів і обласних управлінь в Чехословацькій республіці», який отримав назву «Комітатського закону». На думку вчених М.Болдижара та П.Мосні, «... його прийняттям, разом з його реалізацією мав бути усунений тимчасовий стан, який існував після 28 жовтня 1918р. у місцевому управлінні, який виник рецепуванням в чеських країнах австрійського, а в Словаччині угорського місцевого самоврядування» [4, с.88]. Передовсім метою цього закону була уніфікація місцевого управління на всій території Чехословацької держави за винятком столиці – Праги. Попри це комітатський закон не був реалізований на території Підкарпатської Русі. Навіть після набуття чинності вказаним законом на території краю залишилась «адміністративна організація в такому вигляді, в якому була запозичена після виникнення Чехословацької держави і після приєднання цієї території до унітарної Чехословацької Республіки з тим, щоб вона пристосовувалася до умов в Словаччині» [4, с.89-90]. Однак, за допомогою нормативно-правових актів різної юридичної сили чехословацьким урядом було вжито адміністративні заходи для тіснішого приєднання Підкарпатської Русі до ЧСР в політичному, правовому та економічному напрямках. Замість чехословацьких комітатів за вказаним законом,- як було зазначено вказаними дослідниками,- залишалось чинним старе угорське комітатне управління, модифіковане законом «Про тимчасове впровадження політичного управління в Словаччині» від 22 березня 1920р. (закон №210/1920) і урядовим указом «Про тимчасове впровадження

політичного управління на території Підкарпатської Русі» від 27 липня 1920р. (урядовий указ №476/1920) [4, с.96-97].

На протязі 1919-1920рр. уряд ЧСР провів реорганізацію адміністративно-територіального устрою на Підкарпатській Русі. Було встановлено поділ на 4 жупи (жупне обводи), які у свою чергу поділялись на окреси (округи). Таким чином було утворено Ужгородську жупу (лютий 1919р.), Мукачівську жупу (травень 1919р.), Берегівську жупу (вересень 1919р.) [1, с.59]. Мараморощська жупа була створена у липні 1920р. з центром у Великому Бичкові, пізніше – у Солотвині. До складу чотирьох жуп входили наступні округи: Ужгородська – Ужгородський, Перечинський, Середнянський та Великоберезнянський округи; Мукачівська – Мукачівський, Довжанський, Свалявський, Росвиговський, Нижньо-Верецький, Волівський округи; Березька – Берегівський, Хустський, Іршавський, Косинський, Севлюський округи; Мараморощька – Рахівський, Тересвянський, Тячівський, Великобичківський округи [1, с.60]. Міста Ужгород, Мукачево, Берегово були виділені в окремі адміністративні одиниці. Очевидно, аналогічною була і структура окружних судів, хоча вказане питання потребує подальшого наукового дослідження.

Ухвалою президії МВС Чехословаччини №22093 26 серпня 1921р. було затверджено новий адміністративно-територіальний устрій краю, з поділом від 15 жовтня 1921р. на 3 жупи та 19 округів: Ужгородська жупа (з центром у м.Ужгород) – Ужгородський, Перечинський, Великоберезнянський, Середнянський округи; Березька жупа (з центром у м.Мукачево) – Мукачівський, Нижньо-Верецький, Свалявський, Росвигівський, Іршавський, Косинський, Тисагатський округи; Мараморощька жупа (з центром у м.Хуст) – Тячівський, Тересвянський, Великобичківський, Рахівський, Хустський, Довжанський, Волівський, Севлюський округи [1, с.60]. З 31 січня 1923р. Косинський округ перестав існувати, села віднесли до Ужгородського та Мукачівського округів. Містами залишили Ужгород та Мукачево, а Берегово перетворили в селище. Розпорядженням уряду №84 від 4 червня 1926р. три

жупи Підкарпатської Русі об'єднали у велику жупу [1, с.60]. Адміністративним центром краю на певний час ставало м.Мукачево.

Важливим моментом інтеграції Підкарпатської Русі в суспільно-політичну систему Чехословаччини стало проведення адміністративної реформи в основі якої лежав організаційний закон №125 від 14 липня 1927р. Він був ведений в дію 1 липня 1928р. як закон «Про організацію політичного управління», більш відомий під неофіційною назвою як закон про земський устрій. Його головною думкою, яка представляла суть реформи було встановлення земського управління в усій чехословацькій державі з одночасним введенням нового адміністративно-територіального поділу у республіці. Згідно другої частини § 1 закону чехословацька республіка поділялась на чотири країни (краї, провінції): «країну Чеську (Чехію), країну Моравськосілезьку (Морава і Сілезія), країну Словацьку (Словачина) і країну Підкарпатськоруську (Підкарпатська Русь). Столицею останньої стало місто Ужгород» [1, с.103]. На чолі земель стояли земські президенти і створювалися представницькі органи – земські заступництва (збори) [2, с.61].

У краї встановлювалася посада крайового президента (перший президент А.Розсипал – до 1.01.1937р.), формувався крайовий представницький орган – крайове заступництво (2/3 місць якого були виборними, 1/3 - призначалася центральною владою) [5, с.528]. Строк повноважень земського представництва встановлювався на 6 років. Земський президент повинен був скликати його пленарні засідання «мінімум раз на четверть року»[4, с.105]. Діяльність земського представництва поширювалася на економічні, правові, нормотворчі, дорадчі справи і на справи правового судочинства [4, с.105]. Параграф 59 закону про земське управління встановлював статус земського представництва як суто дорадчого органу. Воно на час свого виборчого періоду зі своїх членів обирало земський комітет. Земський президент, який стояв на чолі земського комітету був зобов'язаний скликати його щонайменше раз на місяць [4, с.106]. На відміну від засідання земського представництва, засідання земського

комітету були закритими. На думку дослідників М.Болдижара та П.Мосні, «земський комітет способом свого утворення в системі реформи управління приблизно являв собою дорадчий орган земського представництва» [4, с.106]. Діяльність земського комітету не була окреслена детально у організаційному законі №125.

Найнижчою ланкою в системі управління були земські комісії. Вони могли утворити земське представництво зі своїх членів, або ж громадян, які проживали в одній із земель [4, с.107]. Діяльність земських комісій, на думку вказаних вчених, була «обмежена в керівництві управління і наглядом над окремими земськими установами, підприємствами і у вирішенні деяких земських справ» [4, с.107]. Головою земської комісії був земський президент, який разом з земським комітетом виконував і нагляд над роботою тієї чи іншої земської комісії.

В нижчих управлінських одиницях – округах були утворені аналогічні органи. В адміністративному центрі кожного округу вони утворювали окружну адміністрацію до компетенції якої на території Підкарпатської Русі належали «перед тим усі справи урядових управлінь і їх голів, а також діяльність яка до того часу на основі надзвичайних розпоряджень належала окружним управлінням» [4, с.107]. В адміністративному центрі кожного округу було створене окружне представництво. Воно відрізнялось від земського тим, що кількість його членів за законом залежала від кількості громадян, які проживають в окрузі [4, с.107]. В окружному представництві 2/3 його кількості обирались і 1/3 призначалась міністром внутрішніх справ з фахівців на 6 років [4, с.108]. На чолі окружного представництва стояв окружний начальник, який мав скликати його пленарні засідання мінімум 4 рази на рік [4, с.108]. До компетенції окружного представництва належала економічна діяльність, надання допомоги, діяльність в «правовому судочинстві», а також дорадча та ініціативна, але тільки в межах округу [4, с.108]. Воно зі своїх членів обирало окружний комітет, який за складом завжди був однаковим, тобто складався з 8 членів і 8 радників [4, с.108].

Цим законом ліквідувався адміністративно-територіальний поділ краю на жупи (комітати), замість яких утворювалися нові – округи (інша назва – повіти, землі) – нотарські райони (всього 130) – громади (всього 478) [5, с.528]. На чолі 13 округів Підкарпатської Русі стояли земські президенти. Керівні посади в окружних та нотарських, а також жандармських та поліцейських управах і судах посідали переважно чеські урядовці [5, с.528]. Розгалужений чехословацький апарат наділявся широкими повноваженнями особливо після прийняття Закону «Про охорону республіки» (1923р.) [5, с.528]. Розпорядженням уряду №103 від 15 липня 1927р. посада губернатора не ліквідувалась, але він не мав реальних прав, залишаючись більше номінальною фігурою [2, с.61]. Уся повнота влади, адміністрація були сконцентровані в руках «президента Земе Подкарпаторуске», якого призначала Прага [2, с.61].

Округи і центри районів були визначені на основі урядової постанови №93 і урядового указу №174 від 1928р[4, с.108]. Окружні управління в Підкарпатській Русі мали свої центри в містах Берегово, В.Березний, Хуст, Іршава, Мукачево, Перечин, Рахів, Севлюш, Свалява, Тячів, Ужгород і Волове [8, с.108]. Діючі окружні управи у Підкарпатській Русі в своєму окрузі мали також міста зі спеціальним статусом: Ужгород і Мукачево [4, с.108].

Аналізуючи питання організації судової системи та судочинства у краї вказаного періоду професор В.Лемак зазначав, що «в домюнхенській Чехословаччині на Підкарпатській Русі функціонувала класична для правової держави модель судової системи: окружні суди, Крайовий суд в Ужгороді, «підкарпатський відділ» Верховного суду ЧСР у Кошіце» [3, с.106]. Питання регулювання державно-правових відносин цієї території з центральними органами влади входило до компетенції Конституційного суду республіки [3, с.106]. Судова влада виступала окремою і незалежною гілкою державної влади. Утім варто зазначити, що на даний час відсутнє ґрунтовне наукове дослідження питань організації судової системи та судочинства на теренах

Підкарпатської Русі у складі Чехословацької держави, яке б опиралося на потужну джерельну та історіографічну базу.

Прийняттям і введенням в дію закону про організацію політичного управління (№125/1927 зб. зак. і пост.) виник уніфікований і остаточний вигляд політичного управління Чехословацької республіки, який існував до кінця вересня 1938р. З точки зору дослідників М.Болдижара та П.Мосні, «така система управління краєм не мала нічого спільного з реалізацією автономної організації підкарпаторуської території», і породила основну і вирішальну «проблему вирішення взаємних відносин встановлених земських органів до можливих автономних, передусім до автономного Сойму» [4, с.108].

Ситуація змінилася у другій половині 1930-х років, коли, з одного боку, в Підкарпатській Русі відбулася радикалізація політичного життя щодо реалізації автономних прав краю, а з іншого – в Європі загострилася політична криза, в центрі якої опинилася Чехословаччина. В цих умовах в ЧСР після тривалого переговорного процесу між представниками уряду і коаліційних політичних сил було прийнято Закон №172 від 26 червня 1937р. «Про тимчасове регулювання правового статусу губернатора Підкарпатської Русі і про організаційні заходи в зв'язку з цим». Цей закон (вступив в дію восени 1937р.) складався з 25 статей, і, серед іншого, передбачав поділ управлінської влади в Підкарпатській Русі між губернатором і віце-губернатором [5, с.529]. Згідно з § 1 вказаного нормативного акту на чолі Підкарпатської Русі стояв губернатор, а не земський президент як у інших землях Чехословаччини. Він призначався і звільнявся з посади президентом республіки за пропозицією уряду, перед яким мав відповідати за виконання своїх повноважень до утворення автономного підкарпатськоруського сойму [4, с.111]. До компетенції губернатора належало подання пропозицій і «різних відзивів уряду» стосовно всіх питань, які торкаються суто або переважно підкарпатськоруської території [4, с.111].

До повноважень губернатора стосовно земського представництва і земського комітету (без зміни їх повноважень і діяльності) належали: « 1) головування; 2) підписання ділових паперів; 3) прийняття рішень разом з земським представництвом стосовно в законі про організацію політичного управління точно окреслених, економічних і управлінських справ; 4) надання звичайної згоди у справах земського комітету в земського представництва, точно зазначених в законі про організацію політичного управління; 5) спільне прийняття рішень разом з земським комітетом в законі про організацію політичного управління точно зазначених, в справах, які за цим законом належать до вирішення земському президенту; 6) надання згоди на припинення дії наказів земського представництва і земського комітету» [4, с.111].

Закон унеможлилював залежність губернатора від міністра внутрішніх справ ЧСР, він був відповідальний тільки перед чехословацьким урядом, а з призначенням Сойму – також перед ним. Повноваження губернатора краю поширювалися на питання мови, школи, релігії та місцевої адміністрації. Закон також визначив важелі балансу влади губернатора. Зокрема, повноваження губернатора мали обмежувати крайове правління. Лише на пропозицію останнього губернатор мав право призначати старост міст Ужгорода та Мукачева, затверджувати сільських старост, а також видавати розпорядження щодо створення, у випадках необхідності, органів тимчасового управління у населених пунктах краю [5, с.529].

Звуження повноважень губернатора підкреслювалося і тим, що якщо у випадках спільного виконання його повноважень з іншим органом (напр. з земською управою або ж віце-губернатором) не було досягнуто спільної думки, повноваження в цих питаннях переходили до міністерства внутрішніх справ [4, с.112]. Слід також зазначити, що губернатора в уряді «міг заступати і службовець, повірений керівництвом земської управи» [4, с.112]. Не міг посилити становище губернатора і новий орган для вирішення справ, які стосувались його компетенції - Канцелярія губернатора Підкарпатської Русі.

Заступником губернатора був держслужбовець з правовим статусом земського президента, який був головою земської управи в Ужгороді [4, с.112]. Згідно положень нового Генерального статуту в законі «Про тимчасове регулювання правового статусу губернатора Підкарпатської Русі» від 1937р. залишилось положення віце-губернатора, який фактично керував управлінським апаратом краю. За умови слабкої дієвості земського устрою це означало, що віце-губернатор мав статус дійсного керівника цієї території. На думку М.Болдижара та П.Мосні, «це в кінцевому результаті утворювало особливий стан, який виходив з попередніх регулювань, і який мав виразні елементи двобічності, коли державне управління було в принципі підпорядковане віце-губернаторові, а самоуправління ж губернаторові» [4, с.113]. Зміни не настали, - продовжують автори,- ані у відносинах між губернатором і віце-губернатором, і хоч в їх випадку мова йшла про дві самостійні складові державного механізму, вони не були в стані підпорядкованості чи керування [4, с.113].

З нетипової структури організації державного управління Підкарпатської Русі окремо виділявся орган не передбачений в Конституційному документі від 1920р., але вже в новому Генеральному статуті 1920р. протиконституційно включений (хоч фактично недоутворений) – Губерніальна рада. Параграф 17 закону №172 зазначав: «на час, поки буде встановлено сойм Підкарпатської Русі, утворюється губерніальна рада як дорадче зібрання губернатора» [4, с.113]. Вона мала стати лише дорадчим органом губернатора в справах мовних, освітніх, релігійних і місцевого управління, що фактично підтверджувало її другорядний характер. Губерніальну раду, згідно § 19 вказаного закону утворювали з одного боку всі члени земської управи Підкарпатської Русі, а з іншого – 9 членів, обраних земським представництвом і 9 членів призначених і відкликаних згідно пропозиції губернатора [4, с.114]. Зазначимо, що Губерніальна рада фактично не була утворена, оскільки цьому

завадили суперечки навколо її організаційного порядку, на прийняття якого мав право губернатор після схвалення урядом.

Закон «Про тимчасове регулювання правового статусу губернатора Підкарпатської Русі і про організаційні заходи в зв'язку з цим» від 26 червня 1937р. №172 був останнім законодавчим актом Чехословацької влади під час домюнхенського періоду існування ЧСР щодо вирішення правового статусу краю. На думку більшості дослідників даної проблеми ні ця правова норма, ні інші зазначені вище законодавчі заходи, не вирішили в достатній мірі питання управління Підкарпатської Русі як автономної одиниці у складі Чехословаччини.

21 вересня 1938р. у Празі відбулися переговори, в яких взяли участь всі депутати чехословацького парламенту від Підкарпатської Русі. На початку жовтня переговори між представниками українофільської та русофільської орієнтацій були відновлені з метою створення автономного уряду Підкарпатської Русі. На засіданні 7 жовтня 1938р. була прийнята постанова про те, що членами уряду краю можуть бути тільки депутати празького парламенту й сенату. 8 жовтня в Ужгороді була створена Національна Рада Підкарпатської Русі, до якої увійшли представники всіх політичних сил краю [2, с.112]. Перший етап автономії був реалізований тільки 8 жовтня 1938р., коли прем'єр-міністр Чехословаччини Я.Сірови звільнив з посади губернатора краю К.Грабаря і призначив І.Парканія четвертим губернатором краю [2, с.112]. Не маючи можливості реально впливати на суспільно-політичну ситуацію в краї 4 листопада 1938р. І.Парканій склав повноваження губернатора.

11 жовтня 1938р. було сформовано перший автономний уряд Підкарпатської Русі, який очолив А.Бродій – лідер русофільського напрямку в краї [4, с.113]. На першому засіданні 15 жовтня 1938р. були розглянуті й затверджені основні органи управління, які склалися з 9 міністерств, а також їх функцій. Незабаром прем'єра А.Бродія було звинувачено в державній зраді, після чого він був заарештований в Празі. Новим прем'єр -

міністром було призначено А.Волошина, який 26 жовтня 1938р. сформував новий уряд з представників українського напрямку [2, с.114].

Аналізуючи проблему державно-правового статусу краю слід констатувати, що: по-перше, владою Чехословаччини було прийнято цілий ряд нормативно-правових актів, спрямованих на практичну реалізацію автономії Підкарпатської Русі; по-друге, розроблено правову концепцію приєднання цієї території до ЧСР; по-третє, затверджено її конституційне положення в складі цієї держави; по-четверте, проведено ряд реформ (зокрема адміністративну) на території Підкарпатської Русі.

Однак, в силу певних обставин об'єктивного та суб'єктивного характеру реалізація автономії краю затягувалася. Основні політичні проблеми автономії були реалізовані лише в кінці 30-х років, коли були утворені перші автономні уряди та прийнято детальний закон про автономію Підкарпатської Русі.

Аналізуючи проблему практичної реалізації державно-правового статусу краю, зазначимо, що політичне керівництво ЧСР визнавало цілий ряд помилок у своїй діяльності стосовно Закарпаття, планувало змінити акценти у проведенні національної політики, навіть розглядало питання про можливість існування трипартитної держави – чехів, словаків і підкарпатських русинів.

Подальші події Другої світової війни не сприяли реалізації в повному обсязі закону про автономію краю, навпаки, на завершальному її етапі державно-правовий статус Закарпаття кардинально змінився.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Завадський З. Підкарпатська Русь і її правово-політичне становище / З. Завадський. – Варшава, 1931.

2. Закарпаття 1919-2009 років: історія, політика, культура / Під ред. М. Вегеша, Ч. Фединець. – Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2010. – 720с.
3. Лемак В.В. Закарпаття у державно-правовій системі Чехословацької республіки (1919–1939 рр.) : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. / В.В. Лемак; Київський університет імені Тараса Шевченка . – К., 1996. – 159 с.
4. Болдижар М. Державно-правовий статус Закарпаття (Підкарпатської Русі) в складі Чехословаччини / М. Болдижар, П. Мосні – Ужгород: УжНУ, 2001. – 240 с.
5. Терлюк І.Я. Історія держави і права України: Навчальний посібник / І. Я. Терлюк. – К.: Атіка, 2011. – 944 с.