

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

## **ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА** **ПІДКАРПАТСЬКІЙ РУСІ (ЗАКАРПАТТІ) НА ПОЧАТКОВОМУ ЕТАПІ** **ЇЇ ВХОДЖЕННЯ ДО СКЛАДУ ЧЕХОСЛОВАЧЧИНИ (1919-1920 рр.)**

В статті досліджується початковий етап юридичного оформлення входження Підкарпатської Русі (Закарпаття) до складу Чехословаччини. Аналізується зміст Генерального статуту як першого нормативного акту, що регулював правовий статус органів державного управління на вказаній території. Визначено місце Закарпаття в державному устрої республіки згідно Конституційної Грамоти – Конституції ЧСР.

Ключові слова: автономний статус, цивільне управління, Генеральний статут, директорія, військова диктатура, Конституційна Грамота, хартія, гілки влади, Конституційний Суд.

В статье исследуется начальный этап юридического оформления вхождения Подкарпатской Руси (Закарпатье) в состав Чехословакии. Анализируется содержание Генерального устава как первого нормативного акта, который регулировал правовой статус органов государственного управления на указанной территории. Определено место Закарпатье в государственном устройстве республики согласно Конституционной Грамоты - Конституции ЧСР.

Ключевые слова: автономный статус, гражданское управление, Генеральный устав, директория, военная диктатура, Конституционная Грамота, хартия, ветви власти, Конституционный Суд.

The paper investigates the initial stage of legal registration entry Carpathian Ruthenia (Transcarpathian region) of Czechoslovakia. General analysis of the content of the first charter as a normative act that regulates the legal status of the government in that territory. Defined the place of Transcarpathia in the political system of the Republic in accordance with the Constitutional Diplomas - the Constitution of the Czechoslovak Republic.

Keywords: autonomous status, the civil administration, the General Statute, a directory, a military dictatorship, the Constitution Charter, paper, the branch, the Constitutional Court.

Міжнародно-правовою основою оформлення статусу Закарпаття як автономної одиниці у складі федеративної Чехословаччини були статті 10-13 Малого Сен-Жерменського мирного договору від 10 вересня 1919р. Після тривалих консультацій і дискусій на різних рівнях статус Закарпаття на Сен-Жерменській конференції був визначений так: «Чехо-Словаччина зобов'язується уконституювати Підкарпатську Русь... як автономну одиницю в рамках Чехо-Словацької держави, і з найкращим ступенем самоуправи, який тільки можливий при збереженні єдності Чехо-Словацької держави» [2, с.18]. Одразу ж після входження Закарпаття до Чехословацької республіки постало питання про закріплення автономного статусу цієї території у внутрішньому законодавстві ЧСР з одного боку, та здійснення цих норм де-факто з іншого [3, с.37].

Ще у квітні 1919 р. чехословацькі та румунські війська вступають на територію Закарпаття. 6 червня 1919 р. французький генерал Е. Еннок вводить військову адміністрацію на територіях, які контролюються його військами, у тому числі і на Закарпатті [4, с.162].

29 липня 1919 р. за дорученням чехословацького уряду до Ужгорода прибув Я. Брейха із завданням організувати цивільне управління, а 20 серпня – вступив на посаду управителя цивільної адміністрації краю [4, с.163].

7 листопада 1919 р. Рада Міністрів у Празі видала, а 18 листопада – в Ужгороді було проголошено «Генеральний статут про організацію адміністрації Підкарпатської Русі, приєднаної Паризькою мирною конференцією до Чехословацької республіки» [5, с.67]. На думку професора В. Лемака «це урядове розпорядження за № 26356/19 стало першим нормативним актом, що регулював правовий статус органів державного управління на вказаній території» [5, с.67]. Згідно з Генеральним статутом

директорію було визначено дорадчим органом у всіх внутрішньо-автономних правах, а адміністратор разом із військовим командуючим концентрували в своїх руках всю виконавчу владу [4, с.55]. До складу «Директоріума Автономной Подкарпатської Руси», який очолив Г. Жаткович, було призначено Ю. Бращайка, А. Волошина, Ю. Гаджегу, К. Прокопа, О. Торонського [1, ф.670, оп.1,спр.2,арк.1].

Розпорядженням міністерства внутрішніх справ (МВС) чехословацької республіки від 3 жовтня 1919р. було визначено межі компетенції Я. Брейхи і поставлено завдання щодо організації роботи Цивільного управління [6, с.115]. При цьому наголошувалось, що територія Закарпаття в даний час перебуває під владою військових і головним представником влади є Еннок [1, ф.29, оп.1, спр.1, арк.1-3].

Розпорядженням міністерської ради, військова диктатура була поширена та всю територію Підкарпатської Русі і тривала аж до 1923р. Участь військових в управлінні краєм була викликана необхідністю наведення елементарного порядку після війни, адже на території Підкарпатської Русі залишилась велика кількість зброї, різко вирости ціни на їжу, виникла необхідність забезпечення населення одягом, взуттям та іншими необхідними товарами. З метою уникнення кровопролиття військовими було видано наказ №1224 від 5 грудня 1919р. за яким «кожний, хто будь-яким способом нанесе шкоду Чехословацьким чи союзним військам або допомагає ворогові, передається військовому суду» [7, с.35].

Разом з Я. Брейхою на Закарпаття прибувають перші чехословацькі чиновники, щоб разом зі свідомою місцевою інтелігенцією перебрати справу організації влади на новій території. Ними було здійснено реорганізацію державного управління. Зокрема, при цивільному управлінні, яке очолював адміністратор, було створено ряд відділів-рефератів. У вересні 1919р. почали роботу політичний і шкільний реферати [1, ф.29, оп.3, спр.6, арк.1-2]. В цей же час формується реферат охорони здоров'я, 6 вересня – судовий реферат, 15 жовтня – реферат поліції, а наприкінці жовтня – реферат публічних робіт.

1 грудня 1919р. утворився реферат пошт і телеграфів, а наприкінці року було створено господарський реферат [1, ф.29, оп.3, спр.88, арк.42-67].

На початку січня 1920р. було утворено фінансовий реферат, потім сільськогосподарський та реферат соціальної опіки [4, с.56]. Розпорядженням МВС Чехословацької республіки від 4 травня 1920р. господарський реферат був реорганізований в земський господарський уряд, який повинен був займатися постачанням продовольства населенню Підкарпатської Русі [6, с.117]. 17 грудня 1920р. урядовим розпорядженням № 651 були утворені «зборові суди» в Ужгороді і Хусті. Розпорядження МВС від 18 вересня 1920р. було створено крайове жандармське управління з відділеннями в Ужгороді, Мукачеві, Берегові, Хусті і Рахові. Наказом цього ж відомства від 14 грудня 1921р. в Ужгороді було створено управління юстиції [1, ф.29, оп.3, спр.88, арк.74]. Професор В. Лемак зазначає, що «з утворенням нових управлінських інститутів у краї, Президія Цивільної Управи стала підлягати губернатору і Міністерству внутрішніх справ Республіки, що керувало діяльністю всіх рефератів [5, с.72]. «Самих рефератів, - резюмує В. Лемак, - в структурі Цивільної управи у 1929р. було десять і вони виступали органами загальнореспубліканських міністерств на місцях» [5, с.72].

На думку дослідників М. Болдижара та П. Мосні, чехословацький уряд створенням вказаних рефератів та нових управлінських інститутів «переслідував вирішальну мету: цивільним управлінням на території Підкарпаття поступово забезпечувати консолідацію цієї території як в політичній сфері, так і в економічній та культурній» [8, с.77]. «Це в кінцевому результаті, - стверджують автори, - в комплексному вигляді мало допомагати поступовому впровадженню інтересів державної влади» [8, с.77]. Глибоко проаналізувавши Генеральний статут, вказані вчені дійшли висновку, що «прийнятий статут у всіх аспектах мав суто тимчасовий характер» [8, с.78]. Підтвердженням цьому слугувало те, що вказаний нормативний акт не був виданий у формі закону чи урядової постанови і не

був ніколи опублікований в збірнику законів і постанов Чехословацької республіки. Генеральний статут був виданий лише як прокламація військового керівника цієї території генерала Еннока 18 листопада 1919р., хоч і від імені та з наказу уряду [8, с.78].

Згідно норм Генерального статуту на чолі тимчасової адміністрації краю ставав генерал, при чому його керівне військове і цивільне положення в статуті не зазначалось. Система подальшої адміністративно-правової організації цієї території містилась в останній, четвертій його частині. Уряд за її постановами призначив тимчасового адміністратора, якому була підпорядкована певна кількість урядовців. Головним його завданням була організація «автономного впорядкування». В обов'язках адміністратора, які містились в Генеральному статуті не виясненим залишалось його відношення до правлячого генерала. Дослідники М. Болдижар та П. Мосні вмотивовано припускали, що «їх взаємні відносини розвивались і будувались швидше на фактичних, а ніж на юридичних засадах» і «адміністратор на початку набуття чинності Генерального статуту, був безперечно в підпорядкованому положенні» [8, с.80].

Генеральний статут окремо наголошував на дорадчому положенні автономної директорії при призначенні і звільненні усіх посадових осіб і працівників, призначення чи звільнення яких було в компетенції тимчасового адміністратора. Це дало змогу вказаним науковцям оцінити автономну директорію, як «невизначене двозначне ціле, яке містить ознаки додаткового автономного союму і органу автономного управління» [8, с.81].

У випадку виникнення розбіжностей та непорозумінь при прийнятті рішень та в роботі адміністратора і автономного директора вирішальне слово належало президентові республіки, або іншій особі (за винятком адміністратора). Строк повноважень вказаних посадових осіб та їх підлеглих закінчувався тоді, коли «русинська автономна Конституція, яка основана на постановах паризької конференції, почне діяти» [8, с.81]. До основних організаційних обов'язків Генерального статуту належала також обіцянка

організувати і провести вибори до автономного сойму за 90 днів після виборів до Національних зборів, а також встановити окреме відкрите фінансування «підкарпаторуських територій». Видання вказаного документу було спробою втілити постанови міжнародних мирних договорів у внутрішнє законодавство Чехословаччини. Слід погодитися з думкою авторитетних науковців, що «це було швидше за все невдалою і нереалізованою спробою прискорення введення автономного устрою на цій території» [8, с.82]. Заслуговує на увагу також думка про те, що «швидкі спроби застосування автономного устрою на території Підкарпатської Русі однаковою мірою при реалізації Генерального статуту і закінчились» [8, с.82]. Нічого не добившись, директорія 19 лютого 1920р. заявила про свою відставку [1, ф.29, оп.1, спр.8, арк.42-43].

Рішення Сен-Жерменського мирного договору, хоч і з певними обмеженнями автономних прав Підкарпатської Русі, були закріплені у внутрішньому законодавстві ЧСР. Насамперед, відповідні норми міжнародної угоди відтворювала ухвалена 29 лютого 1920р. Тимчасовими національними зборами «Конституційна Грамота» - Конституція Чехословацької республіки (конституційний закон №121/1920) [9, с.523]. Основні проблеми автономності краю визначалися саме цим нормативно-правовим актом, хоча, в ньому не встановлювалося точного терміну реалізації автономного устрою на території Підкарпатської Русі після її включення до цілісної Чехословацької держави. Так, у вступній частині підкреслювалося, що закони Сойму Підкарпатської Русі не повинні суперечити Конституційній хартії, її частинам і законам, при чому така відповідність буде визначатися Конституційним судом [10, с.16].

Місце Закарпаття в державному устрої республіки було визначене в третьому параграфі Хартії так: 1. Територія Чехословацької республіки творить єдине і неподільне ціле, кордони якого можуть змінюватися тільки конституційним законом. 2. Невід'ємною частиною того цілого є, на підставі добровільного приєднання...самоврядна територія Підкарпатської Русі, яка

буде мати найширшу автономію, сумісну з єдністю Чехословацької Республіки. 3. Територія Підкарпатської Русі має власний Сойм, який обирає свою президію. 4. Сойм Підкарпатської Русі є правомочним видавати закони в справах, які стосуються мови, освіти, релігії, а також в усіх тих, які можуть бути передані в його відання законами Чехословацької республіки. Закони, прийняті Соймом Підкарпатської Русі, затверджуються президентом республіки і публікуються в спеціальному збірнику за підписом губернатора. 5. Підкарпатська Русь буде представлена в Національних зборах відповідною кількістю представників (сенаторів) згідно з виборчою системою Чехословаччини. 6. На чолі Підкарпатської Русі є губернатор, який призначається президентом Чехословацької Республіки на пропозицію уряду і відповідальний також перед Соймом Підкарпатської Русі. 7. Чиновники Підкарпатської Русі будуть обиратися по можливості з місцевого населення. 8. Подобиці, що стосуються права обирати і бути обраним до Сойму визначаються окремим законом. 9. Закон Національних Зборів, який визначить кордони Підкарпатської Русі, складатиме частину Конституційної Хартії [10, с.16].

Слід зазначити, що Конституція ЧСР була прийнята без участі представників із правом вирішального голосу від Підкарпатської Русі. Це було пов'язано з тим, що центральний уряд, посиляючись на нестабільну обстановку у краї, відклав проведення парламентських виборів на території краю. У перших виборах до парламенту у квітні 1920р. населення Закарпаття участі не брало. Не дивлячись на те, що гарантована де-юре автономія краю залишалася де-факто лише на папері, в цілому, Конституція Чехословаччини була однією з найдемократичніших у післявоєнній Центральній Європі і забезпечувала своїм громадянам і населенню Підкарпатської Русі широкі права і свободи, узаконені у главі 5 цього документу [6, с.121].

Високий рівень демократії в Чехословаччині забезпечували виборча система та чіткий розподіл влади. Вибори були загальними, таємними, рівними і прямими. Влада поділялася на законодавчу, виконавчу і судову.

Вищим органом законодавчої влади були Національні Збори (450 чол.), які склалися з 2 палат – Сенату (150 senatorів) та Палати депутатів (300 посланців) [10, с.18]. Другою самостійною гілкою влади була виконавча. Її очолював президент республіки, який обирався парламентом на 7 років, але не мав права законодавчої ініціативи, хоча міг скликати і розпускати парламент. Важливе місце в системі органів виконавчої влади займав уряд республіки, який складався з глави, 16-19 міністрів, відповідав за свою діяльність перед парламентом і контролювався ним [10, с.19]. Члени уряду призначалися і звільнялися президентом.

Третьою владою в країні була судова, яка діяла самостійно, незалежно від інших гілок влади. Вона складалася із Конституційного суду (7 чол.), до компетенції якого входили проблеми конституційного права; найвищого суду (5 чол.), що займався питаннями цивільного та кримінального права та найвищого адміністративного суду (7 чол.), який розглядав питання адміністративного та фінансового права [10, с.19]. Цивільними та кримінальними справами в нижчих інстанціях займалися також суди першого та другого ступенів [10, с.19]. У системі третьої влади важлива роль відводилася також інституту прокуратури на чолі з генеральним прокурором республіки. Незважаючи на повну самостійність і незалежність, органи судової влади не мали права законодавчої ініціативи [10, с.19].

Конституція ЧСР передбачала також наявність Конституційного суду до компетенції якого ст.2 Основного Закону (вступний розділ) віднесла завдання приймати рішення про те, чи відповідають закони Чехословацької республіки і закони Сойму Підкарпатської Русі принципу, за яким Конституція і її складові частини можуть змінюватися або доповнюватися тільки законами, визначеними як конституційні [11, Castka XXVI, S.255]. Механізм функціонування Конституційного суду забезпечувався Законом про Конституційний суд, який було прийнято Національними Зборами 9 березня 1920р. Він складався з сімох членів: по 2 члени обиралися від Верховного суду і Вищого адміністративного суду, а 3-х членів призначав



президент за пропозицією Палати депутатів, Сенату і Союму Підкарпатської Русі [12, с.29]. До скликання Союму це робив Президент республіки з подачі влади, в даному випадку з подачі Цивільного Управління [6, с.121]. Конституційний суд був тим органом, який встановлював, що певний звичайний закон не діє, оскільки суперечить Конституції. Його прерогатива не поширювалась на конституційні закони [11, Castka XXVI, S.370-371].

30 листопада 1920р. Цивільне управління в Ужгороді офіційним листом запропонувало президенту призначити членом Конституційного суду юриста з Верхнього Севлюша, доктора К.Воленського. Проте, через тиждень 7 грудня, К.Воленський у Будапешті помер. До Праги ця звістка дійшла лише через деякий час, а тому указом президента ЧСР від 21 грудня 1921р. ім'я закарпатського юриста було вписане до складу членів Конституційного суду [1, ф.29, оп.1, спр.38, арк.11-22]. Коли це було виявлено і прізвище К.Воленського знято, жупанатський уряд в Ужгороді пропонував на вакантну посаду від Підкарпатської Русі юриста І.Гаджегу [12, с.29]. Дослідник Б.Ринажевський зазначав, що про наступних членів Конституційного суду від Підкарпатської Русі в джерелах права та історико-юридичній літературі жодних згадок не було виявлено, а отже можна вважати, їх просто не призначали [13, с.120].

26 квітня 1920р. чехословацький уряд прийняв розпорядження № 356 «Про зміну генерального статуту Підкарпатської Русі». Директорія як особливий адміністративний орган, що здійснював в краї виконавчу владу, ліквідувався. Натомість, інститут Цивільної управи закріплювався юридично, однак, замість посади адміністратора запроваджувалися посади тимчасового губернатора та віце-губернатора [9, с.527]. Параграф 1 вказаного розпорядження зазначав, що посада губернатора встановлювалась тимчасово до скликання Союму Підкарпатської Русі [6, с.122]. На підставі вказаного акту адміністратора Яна Брейху було замінено на тимчасового губернатора Г.Жатковича. Цей підзаконний акт у § 3 встановлював посаду віце губернатора, який призначався президентом за пропозицією уряду [6, с.122].

Ним було призначено чеського чиновника П.Еренфельда. Згідно з частиною 2 § 3, він визначався безпосереднім керівником усіх рефератів Цивільного управління та підпорядкованих йому структурних підрозділів. Через віце-губернатора здійснювались відносини між установами та урядом. Віце-губернатор скріплював своїм підписом усі офіційні акти губернатора. Якщо між губернатором і віце-губернатором виникали розбіжності, то питання виносилося на розгляд уряду [6, с.122]. З точки зору вченого В.Лемака введена цим нормативним актом посада віце-губернатора у краї не була передбачена ні умовами Сен-Жерменського договору, ні положеннями Конституції Чехословацької республіки [5, с.71].

Губернатор краю отримував згідно вказаного розпорядження наступні повноваження: представляв Підкарпатську Русь у переговорах з центральною владою, підписував розпорядження і рішення нормативного характеру, призначав компетентних осіб місцевого і церковного управління, призначав вчителів недержавних шкіл, призначав і підвищував аж до 7 категорії суддів і державних урядників з тимчасовою дією, подавав пропозиції уряду на підвищення і призначення інших суддів і урядовців Цивільного управління та ін. [6, с.122]. При губернаторові діяв дорадчий орган – губернаторська рада. Параграф 4 цього розпорядження визначав її у складі: губернатора як голови, віце-губернатора як заступника голови, 10 виборних членів і 4-х членів, яких призначав уряд [6, с.122]. Вибори 10-х членів регулювалися параграфом 5. Вони здійснювалися старостами виборчого округу під керівництвом віце-губернатора. Компетенція губернаторської ради обмежувалася тільки дорадчими функціями. Але в ній мали право голосу 3 керівники рефератів Цивільного управління (політичного, фінансового і культури), а крім того, віце-губернатор мав право визначити «від випадку до випадку» ще не більше 3-х керівників рефератів з правом голосу [6, с.122]. Інші керівники відділів мали право брати участь у засіданнях з дорадчим голосом [11, Castka LXV, S.913-914]. Невизначеність юридичного і політичного статусу Підкарпатської Русі суперечила ментальності Г.Жатковича. 16 березня 1921р. він подав

прохання про відставку з посади губернатора [6, с.123]. Протягом наступних двох років управління краєм залишалося в руках віце-губернатора П.Еренфельда, а в 1923р. на посаду губернатора було призначено А.Бескида [6, с.123].

Підсумовуючи вищевикладений матеріал можна зробити висновки про те, що видання владою ЧСР Генерального статуту про організацію і адміністрацію Підкарпатської Русі було невдалою і нереалізованою спробою прискореного введення автономного устрою цієї території. Рішення Сен-Жерменського мирного договору, хоч і з певними обмеженнями автономних прав Підкарпатської Русі були закріплені в Конституції Чехословаччини 1920р.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Державний архів Закарпатської області (ДАЗО).
2. Завадський З. Підкарпатська Русь і її правово-політичне становище / З. Завадський. – Варшава, 1931.
3. Болдижар М.М. Державно-правові аспекти входження Закарпаття до складу Чехословаччини: Монографія. / М.М. Болдижар. – Ужгород: КП «Ужгородська міська друкарня», 2006. – 72 с.
4. Закарпаття 1919-2009 років: історія, політика, культура / Під ред. М. Вегеша, Ч. Фединець. – Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2010. – 720с.
5. 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.
6. Гранчак І. М. Нариси історії Закарпаття. Том II (1918–1945) // ред. кол.: І. Гранчак, Е. Балагурі, І. Грицак, В. Ілько, І. Поп. – Ужгород, вид-во «Закарпаття», 1995. – 663 с.
7. Співак Б.І. У полум'ї революційних боїв : по історії виникнення і діяльності перших комуністичних організацій на Закарпатській Україні. / Б.І. Співак. – Ужгород, 1959.
8. Болдижар М. Державно-правовий статус Закарпаття (Підкарпатської Русі) в складі Чехословаччини / М. Болдижар, П. Мосні – Ужгород: УжНУ, 2001. – 240 с.

9. Терлюк І.Я. Історія держави і права України: Навчальний посібник / І. Я. Терлюк. – К.: Атіка, 2011. – 944 с.
10. Болдижар М.М., Державність на Закарпатті : Події, факти, оцінки / М.М. Болдижар, С. М. Болдижар. – Ужгород : вид-во УжНУ, 2003 . – 212 с.
11. Sbirka zakony a narizeni statu Ceskoslovenskego.
12. Лемак В. Конституційно-правовий статус Підкарпатської Русі та проблеми його реалізації / В. Лемак // Державно-правовий статус Закарпаття у складі Чехословаччини у 1919–1945 роках: Матеріали наукової конференції (1996; Ужгород). - Ужгород, 1997. – С.19–31.
13. Ринажевський Б.М. Становлення національної державності в Закарпатті (1918–1939рр.): Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Б.М. Ринажевський; Львівський регіональний інститут державного управління Національної Академії державного управління при Президентіві України. – Л.,2004. – 199с.