

УДК (477.87)342.5:947.7“1939/1944”

О.О. ГРІН, ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

НОРМАТИВНО-ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА ЗАКАРПАТТІ У СКЛАДІ УГОРЩИНИ (1939–1944 РОКИ)

Ключові слова: нормативно-інституційний механізм, організація державної влади, військова адміністрація, цивільне управління, управлінська структура, регентський комісаріат, комітат, територіальне самоврядування, самоврядний статус, автономія, політико-правова система

В умовах реформування політичної, юридичної та економічної системи України виникає необхідність у дослідженні еволюції традицій державотворення та особливостей функціонування окремих правових інститутів в історичному розрізі, зокрема, інститутів державотворення на Закарпатті – території, на якій за період з 1919–1945 рр. змінилося п'ять політико-правових систем.

Питаннями політичного розвитку Закарпаття та правового статусу націй, які тут проживали займалися А. Пушкаш, Д. Каллаї, Б. Жиліцкі, Л. Контлер, М. Ормош, Л. Тітковський. Окремим аспектам політики угорської влади та Українського руху опору на цій території присвячено праці Р. Офіцинського, О. Довганича, В. Худанича, В. Маркуся. Проблеми національної політики на території краю досліджували О. Баран, З. Пашкуй, Р. Магочій та інші. Разом із тим, вченими не в повній мірі досліджені особливості правового становища Закарпаття у 1939–1944 р., що і є метою статті. Її новизною є аналіз нормативно-інституційного механізму організації державної влади на Закарпатті у вказаний період а також системи адміністративно-територіального поділу, структури та співвідношення повноважень місцевих та центральних органів.

Відповідно до рішення першого Віденського арбітражу, який був підписаний Німеччиною, Італією, Угорщиною та Чехословаччиною у Бельведерському палаці у Відні 02.11.1938 р., остання була змушена відступити Угорщині південну частину Підкарпатської Русі (1523 км² та більше ніж 170 тис. населення) з містами Ужгород, Мукачево, Берегово. За його результатами угорська армія 9 листопада ввійшла до Берегова, а 10 листопада – до Мукачева та Ужгорода [1, с.184]. Ще 03.11.1938 р. почалася евакуація та перенесення столиці краю з Ужгорода до Хуста. 19.11.1938 р. була прийнята чехословацька урядова постанова за № 297, якою новим центром крайової адміністрації Підкарпатської Русі замість Ужгорода визначався Хуст [1, с.169].

На території краю, приєднаній до Угорщини діяла військова адміністрація, а питання громадянства та оптації вирішувала спільна угорсько-чехословацька комісія [2, с.161]. Заміна військової адміністрації на цивільне правління тут відбулася лише 22.12.1938 року. До вказаного терміну нових чиновників на цих теренах призначав безпосередньо міністр внутрішніх справ Угорщини. Адміністрація центрального управління Ужанського комітату складалася з піджупана, головного нотаріуса та його заступника, головного муніципального прокурора комітату, голови опікунської ради та одного опікунського начальника. В Ужгороді, крім бургомистра, працював ще один службовець, призначений з центру як радник. Усі інші кадри залишилися ще від чехословацької адміністрації [3]. Зазначені території з 27.06.1939 р. були об'єднані з частиною регіону, окупованою 15.03.1939 р., і разом утворили регентський комісаріат Підкарпатських територій із цивільною системою управління [3].

На думку І. Мазурка, «як управлінська структура військова адміністрація не привнесла яких-небудь принципів нововведень. Вона фактично продовжувала виконувати функції того державного механізму, який залишився після чехів» [4, с.43]. Важливим було те, що військові трибунали не підмінили

собою цивільне судочинство, яке діяло в регіоні в той період.

17.12.1938 р. було видано розпорядження № 9330 прем'єр-міністра Угорщини про «новий порядок функціонування адміністрації на звільненій Верхній Угорщині» [2, с.170]. За цим урядовим документом новоприєднана територія поділялася на три жупи: жупа Унг (центр Ужгород), жупи Берег і Угоча, які тимчасово об'єднувалися в єдину жупу з центром у м. Берегово. Ужгород і Мукачево одержали статус міста безпосереднього жупського підпорядкування з власними магістратами [2, с.170].

14.03.1939 р. о 6-й годині угорські війська перейшли демаркаційну лінію. О 14-й годині А. Волошин проголосив по радіо незалежність Карпатської України, о 17-30 генерал Л. Прхала оголосив наказ про «евакуацію чеських військових частин і державних службовців з Підкарпатської Русі», а о 19-й годині угорські дипломати вручили представникові Карпатської України в Празі В. Шандору ультиматум з вимогами видати зброю угорській місцевій гвардії, протягом 24-х годин вивести чеських військових з території Карпатської України та ін. [5, с.61–62].

15.03.1939 р. у м. Хуст розпочав свою роботу перший і останній Сойм Карпатської України. Було проведено 6 засідань Сойму. На його третьому засіданні було прийнято закони про державну незалежність Карпатської України, її символіку [5, с.65]. Під час проведення четвертого засідання Сойму А. Волошина було обрано Президентом Карпатської України [5, с.66]. З 14 по 18 березня продовжувалася окупація краю угорськими військами. О 23-й годині 18 березня до Будапешта надійшла телеграма про завершення бойових дій на Підкарпатті [5, с.71]. Того ж дня в Будапешті під головуванням прем'єр-міністра П. Телекі розпочалася нарада по підготовці «Підкарпатського самоврядування», а вже з 12 години 18.03.1939 р. на «звільнених територіях» почала діяти військова адміністрація, головою якої став генерал Б. Новакович, а його радником з місцевих став Д. Демко [4, с.42]. 20 бе-

резня угорський уряд призначив греко-католицького каноніка Ю. Марину «урядовим комісаром щойно звільнених територій Підкарпаття з переважним проживанням русинського населення» [1, с.171].

Військова адміністрація Підкарпаття була централізованою колегіальною управлінською вертикаллю, яка складалася з 13 округів, кожен з яких підпорядковувався військовому коменданту – полковнику (підполковнику) угорської армії [6, с.26]. До сфери її компетенції входили всі обов'язки, які до цього часу виконували цивільні структури Чехословаччини – керівник округу, окружне представництво та інші [7, с.35]. Постановою угорського уряду від 04.04.1939 р. військова адміністрація повинна була попередньо узгоджувати вирішення цивільних питань із цивільним урядовим комісаром. Дослідник нормативно-інституційного механізму організації державної влади на Закарпатті у 1939–1944 рр., І. Мазурок, характеризуючи початковий етап перебування краю в складі Угорщини (з 18 березня по 27 червня 1939 р.), опираючись на досліджені джерела, справедливо зазначав, що: по-перше, у генерала Б. Новаковича і його підданих були відсутні надзвичайні повноваження, крім тих, які безпосередньо впливали із ситуації бойових дій і військова адміністрація виконувала ті ж самі функції, що й попередні управлінські структури Чехословаччини; по-друге, у цей час на Закарпатті не діяло надзвичайне чи репресивне законодавство і край не став окупаційною зоною з окремим правовим режимом [4, с.45]. Відбулася поступова заміна чехословацьких правових норм на загальноугорські, які не були дискримінаційними стосовно жителів краю [4, с.45].

22.06.1939 р. Державні збори Угорщини прийняли закон № VI «Про з'єднання Підкарпатської території з угорською державою», а прем'єр-міністр П. Телекі підписав постанову № 6200 «Про теперішнє управління суспільною справою на повернутих землях Підкарпатської території» [1, с.198]. Ці документи стали правовою основою для переходу

влади від військової адміністрації до цивільного управління краєм. Ними створювалась нова управлінська структура – регентський комісаріат Підкарпатської території з центром у місті Унгвар (Ужгород). Його очолював регентський комісар, якого за поданням прем'єр-міністра призначав і звільняв глава держави. Регентський комісар здійснював свої функції через представника центральної урядової влади в комітаті – наджупана і був правомочний у всьому, що входило до його повноважень.

Структура виконавчої гілки влади була наступною: у сільській громаді діяв нотарський уряд, а в декількох малих – дільничний нотаріат, в окрузі діяла експозитура окружного уряду (як управлінська структура), в комітаті діяло управлінське представництво (управлінська експозитура комітату) [8, с.3]. Вчений І. Мазурок справедливо зазначав, що, аналізуючи угорську систему адміністративно-територіального устрою з її специфічними можливостями, слід зробити спеціальне застереження. По-перше, термін «адміністративна (управлінська) експозитура» у нормативних актах і документах того часу вживалася у двох значеннях – як територіальна одиниця і як управлінська структура [4, с.52]. По-друге, в Угорщині посада нотаря (заступника піджупана) входила до виконавчої вертикалі на місцях, а королівські публічні нотаріуси здійснювали суто нотаріальні функції та підпорядковувалися міністерству правосуддя [4, с.52].

За вказаними нормативними актами Закарпаття поділялося на три адміністративні експозитури (комітати, жупи): Ужанську (Ужгород), Березьку (Мукачево), Марамороську (Хуст). До Ужанської належали: головне місто Підкарпатської території – Ужгород; округи – Ужгородський, Перечинський, Великоберезнянський, Собранецький. Березька експозитура налічувала чотири округи: Мукачівський, Свалявський, Іршавський та Нижньоверецький. У Марамороську експозитуру входили округи Волівський (Міжгір'я), Рахівський, Тересвянський (Тячів), Хустський та експозитура окремого уряду в Дубовому [9, с.43–47]. Мукачево отримало статус жупного міста, а

Ужгород – муніципального, тобто його статус прирівнювався до статусу окремого комітату.

Особливим у системі організації державної влади Угорщини, на думку професора А. Пущкаша, було те, що 18.03.1920 р. тут було проголошено монархію, однак реально це проявилось тільки в іменування державних установ, інституцій і посадових осіб «королівськими» та винесенні судових вироків від імені святої корони [10, с.315]. У нормативних актах жителі країни називалися громадянами, а не підданими.

Разом із регентським комісаром глава держави Горті, за поданням прем'єра, призначав на посаду старшого радника (О. Ільницький). Останній інформував регентського комісара про загальнозначущі для населення краю питання. З метою розгляду цих проблем у складі регентського комісаріату в Ужгороді було створено дорадчу комісію для внесення пропозицій, що діяла у складі восьми осіб. Її головою був старший радник, а членів також призначав прем'єр-міністр. Регентський комісар міг брати участь у слуханнях комісії, він же давав згоду на її скликання за пропозицією голови [11, с.1].

У структурі регентського комісаріату були такі відділи: адміністративний, господарський, шкільний, генеральний директор державної лісоторгової та деревообробної фірми «Латориця» [6, с.31]. Усі вони належали до штату чиновників міністерства внутрішніх справ і фінансів, міністерства у справах релігій і освіти, їхній кількісний склад встановлювався центральним урядом [11, с.1]. Слід погодитися з думкою науковця І. Мазурка, що статус регентського комісара поєднував компетенцію губернатора адміністративно-територіальної одиниці Угорщини, місцевих представництв та деяких міністерств. Повноваження спеціально створених для Підкарпатської території посади головного радника та комісії пропозицій зводилися до виконання інформаторсько-дорадчих функцій під його контролем [4, с.54].

На рівні комітату управління здійснювали керівник комітату (наджупан) та його заступ-

ник піджупан (алішпан), яких призначав і знімав з посади міністр внутрішніх справ. Наджупан був підпорядкований безпосередньо регентському комісарові й на ввіреній йому території користувався правами керівника адміністрації [11, с.1]. На відміну від структури влади в краї, в етнічній Угорщині піджупан, за поданням наджупана, обирався на засідання обох палат парламенту [3].

До структури адміністрації комітату входили головні спеціалісти: головний нотаріус комітату – справи особисті, адміністративні, стосовно внутрішнього розпорядку комітату, політичні, загальноправові, транспортних доріг, митні, залізничні, поштові, водні, брав участь у засіданнях і виконував обов'язки секретаря загальних зборів «законновладної» та управлінської комісії; нотаріуси комітату – справи стосовно виборів до центральних органів влади, «справи про добробут, злиденне становище та обмеження у правах людей», про страхування, загальні і побутові громадянські справи, справи щодо пенсій та інвалідності. Помічники нотаріуса контролювали «загальні поліцейські і закордоннополіцейські справи», питання громадянства. Передбачалася посада «судді слуг», який видав справами преси, фізкультури, спорту, пропаганди, релігії, освіти та культури. До апарату комітату входили також муніципальний головний прокурор комітату, головний архіваріус, головний лікар, головний ветеринар, начальник бухгалтерського управління, керівник канцелярії. Останній вів облік осіб, позбавлених політичних прав. Крім зазначених повноважень, усі нотаріуси за посадою були секретарями різних зборів, комісій і підкомісій, а також відали практично всіма господарськими справами комітату [15].

Центральна державна влада навіть на рівні комітату контролювала ротацію всіх ключових посад – референті при жутних управліннях; голову та засідателя опікунського комітету, а також окружного начальника і справника (начальника поліції в повіті) та муніципального (окружного) лікаря призначав міністр внутрішніх справ. Процедура призна-

чення часто затягувалася «через поліцейські пріоритети» [15].

Навіть кількісний склад службовців та інших чиновників органів місцевої влади встановлював міністр внутрішніх справ у погодженні з міністром фінансів [11, с.2]. Така модель державного управління краєм гарантувала повний контроль над адміністративними процесами в краї у рамках чинного законодавства. Однак, високі угорські посадовці намагалися не провокувати конфліктів на етнічному ґрунті в процесі призначення на посади регіональних чиновників. Перший регентський комісар Ж. Переньї, аби не загострювати міжнаціональних стосунків, призначав на посади окружних начальників угорців, а їхніми заступниками – українців (русинів) [12, с.57].

На рівні округу не існувало колегіальних органів. Призначення дільничних і окружних нотарів здійснював міністр внутрішніх справ, а членів представницького органу населеного пункту з-поміж його мешканців чоловічої статі призначав окружний начальник [11, с.2]. Останній був помічником головного окружного начальника, який призначався наджупаном з числа осіб, вибраних загальними зборами комітату [13, с.271–272]. На низовому рівні, у великих та малих населених пунктах, нотаря призначав регентський комісар, інших муніципальних чиновників та муніципальних службовців, і так само членів муніципальної управи, які не є чиновниками, призначав окружний начальник [11, с.2].

Вертикаль влади діяла наступним чином: в адміністративних справах у першій інстанції рішення виносив нотарський уряд населеного пункту, його представницький орган, повітовий начальник або комітет піклування про сиріт, другою інстанцією був наджупан, а профільний міністр виносив рішення в тих адміністративних справах, в яких у першій чи другій інстанції діяв наджупан, або в першій інстанції діяв регентський комісар [11, с.2].

Проступки по статутах і розпорядженнях, які видавав регентський комісар були підсудними в першій інстанції – головному окружному начальнику, в другій – наджупану, в

третій – проступковій раді [14, с.16–17]. У справах нижчих службовців у першій інстанції як індивідуальний орган влади діяв перший посадовець муніципалітету, а в другій інстанції або ж у дисциплінарній процедурі проти вищих службовців у першій інстанції вирішував дисциплінарний виборний комітет муніципальної комісії (проступкова рада) на чолі з фівішпаном. Чотирьох його членів на один рік обирала адміністративна комісія – двох із числа державних службовців, а інших двох із числа виборних членів. Дисциплінарним органом третьої інстанції був дисциплінарний суд у складі міністра внутрішніх справ (голова) і двох адміністративних суддів та двох службовців міністерства внутрішніх справ [4, с.56–57].

На думку вченого І. Мазурка, аналіз співвідношення місцевого самоврядування та державного управління на Закарпатті, статусу їх органів та посадових осіб вказує на те, що попри певну публічність і прозорість у процесі зайняття посад та діяльності представницьких органів, реальні механізми реалізації місцевого самоврядування в регіоні в період з 1939 по 1944 рр. були відсутні. Формальна і фактична залежність представницьких органів територіальних громад краю від центрального уряду, суміщення надзупаном представницьких, адміністративних та правоохоронних функцій, призначення, а не обрання місцевих представників, урахування їхньої минулої політичної діяльності зумовлювалося загальним авторитарним спрямуванням гортиського режиму, військовим станом Угорщини та низкою інших чинників [4, с.60].

Аналіз структурної будови та кола повноважень регентського комісаріату дає підстави стверджувати, що цей орган створювався та контролювався центральними органами влади. В питаннях компетенції посадові особи комісаріату охоплювали деякі повноваження загальнодержавних виконавчих та місцевих представницьких органів. Останні були юридично і фактично залежними від центральної влади.

Таким чином, регентський комісаріат планувався як перехідна модель перед автономі-

єю краю, тому деякі положення з проектів автономії реалізувались в його структурах та повноваженнях. Він був специфічним квазіавтономним утворенням, яке практично не мало реальних самоврядних повноважень. Його управлінські структури були характерними тільки для цього регіону. Вони мали особливий статус, повноваження та порядок формування. Нормативною базою для управління краєм виступало законодавство угорської держави, нормативні акти регентського комісаріату. Підсумовуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що нормативно-інституційний механізм організації державної влади на Закарпатті у 1939–1945 рр. був особливим засобом інкорпорації вказаної території у політико-правову систему Угорщини.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закарпаття 1919–2009 років: історія, політика, культура / під ред. М. Вегеша, Ч. Фединець. – Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2010. – 720 с.
2. Тернистий шлях до України : Збірник архівних документів і матеріалів «Закарпаття в європейській політиці 1918–1919, 1938–1939, 1944–1946 рр.» / упоряд., передм. та покажчик О. Д. Довганича і О. М. Корсуна. – Ужгород : Вид-во Закарпаття, 2007. – 749 с.
3. Отчет о деятельности подзупана за I-е полугодие 1939 г. (10 июня 1939 г.) // Державний архів Закарпатської області (ДАЗО). – Ф. 45. Підзупан Ужанської Жупи. – Оп. 3. – Спр. 5. – На 11 арк.
4. Мазурок І. Правове становище Закарпаття у 1939–1944 рр. : монографія / І. О. Мазурок. – Ужгород : Карпатська Вежа, 2010. – 308 с.
5. Федака С. Д. Хроніка Карпатської України / С. Д. Федака. – Ужгород : Гражда, 2004. – 80 с.
6. Офіцинський Р. Політичний розвиток Закарпаття в складі Угорщини (1939–1944) / передм. В. Задорожного ; Р. О. Офіцинський. – Київ : Ін-т історії України НАН України, 1997. – 244 с.

7. Шляхом Жовтня (Боротьба трудящих Закарпаття за соціальне і національне визволення, за возз'єднання з Радянською Україною) : Зб. документів. – Т. V (1938–1944 р.) / упоряд. Г. Сіяртова. – Ужгород : Карпати, 1967. – 519 с.

8. Karpataljai kozlony ≡ Подкарпатский вестник. – 1942. – № 31. – С. 3-4.

9. Календарь культурно-просветительного общества имени Александра В. Духновича на обыкновенный годъ 1942. – Ужгородъ : Типографія «Вікторія», 1941. – 120 с.

10. Пушкаш А. И. Политическая система хортистской Венгрии / Политические системы в странах Центральной и Юго-Восточной Европы. 1917–1929 гг. / А. И. Пушкаш. – М. : Наука, 1988. – 536 с.

11. A m. kir. Miniszteriumnak 6.200/1939 // Budapesti kozlony. – 1939. – Szam. 140. – Old. 1–3.

12. Баран О. Проблема закарпатської автономії в Угорщині в 1939–41 рр. / О. Баран // Закарпаття під Угорщиною. 1938–1944 / упоряд. і передм. В. Маркуся та В. Худанича. – Ужгород : Карпати-гражда, 1999. – С. 49–63.

13. Чизмадиа А. История венгерского государства и права / А. Чизмадиа, К. Ковач, Л. Асталаш ; под общ. ред. д. и. н., проф. А. И. Пушкаша; д. ю. н., проф. З. М. Черниловского. – Москва, 1986. – 448 с.

14. ДАЗО. – Ф. 42. Ужанська адміністративна експозитура. – Оп. 3. – Спр. 6. – 8 арк.

15. ДАЗО. – Ф. 42. Ужанська адміністративна експозитура. – Оп. 1. – Спр. 2. – 40 арк.

Грін О. О. Нормативно-інституційний механізм організації державної влади на Закарпатті у складі Угорщини (1939–1944 роки) / О. О. Грін // Форум права. – 2015. – № 3. – С. 27–32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_3_7.pdf

Розглянуто структуру та повноваження військової адміністрації Підкарпаття, проаналізовано правову основу діяльності регентського комісаріату Підкарпатської території, розкрито угорську систему адміністративно-територіального устрою краю, показано структуру регентського комісаріату, запропоновано аналіз співвідношення місцевого самоврядування та державного управління на Закарпатті 1939–1944 рр.

Грін А.А. Нормативно-институционный механизм организации государственной власти в Закарпатье в составе Венгрии (1939–1944 годы)

Рассмотрена структура и полномочия военной администрации Прикарпатья, проанализированы правовую основу деятельности регентского комиссариата Подкарпатской территории, раскрыто венгерскую систему административно-территориального устройства края, показана структура регентского комиссариата, предложено анализ соотношения местного самоуправления и государственного управления на Закарпатье 1939-1944 гг.

Hrin A.A. Regulatory and Institutional Mechanism of Government in Transcarpathia of Hungary (1939–1944)

The structure and powers of the military administration of Transcarpathia, analyzed the legal basis of Regency Commissariat Carpathian territory, disclosed Hungarian system of administrative-territorial structure of the region, the structure shown Regency Commissariat proposed analysis of the ratio of local government and public administration in Transcarpathia 1939–1944 biennium.