

Торончук І. Ж.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри філософії та теорії права юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича*

## ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ НА БУКОВИНІ У 1918–1925 РР.

**Анотація.** Дослідження присвячене історико-правовому аналізу правового статусу місцевих органів управління на Буковині у складі Румунії до проведення адміністративної реформи 1925 р. Особлива увага звертається на законодавче регулювання, організацію та компетенцію діючих на Буковині під час дослідженого періоду органів влади.

**Ключові слова:** Румунська Національна Рада, міністр-делегат, крайовий уряд, генеральний секретар, президент, секретаріат.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі становлення України найбільш важливими і складними залишаються проблеми національного відродження і розвитку державності. Процеси національного відродження в Україні, об'єктивна потреба її входження в європейський простір зумовлює формування тісних стосунків з найближчими сусідами, зокрема з Румунією. Формування та стабільність українсько-румунських відносин неможливі без вивчення їх історичних закономірностей, які потребують глибокого наукового аналізу та формування відповідних висновків. Розв'язання цієї проблеми вимагає дослідження не лише реалій сьогодення та світового досвіду, але й історичних особливостей територіальної організації місцевої влади у різних історичних регіонах України. Особливе місце в даній проблематиці належить дослідженню саме правового статусу місцевих органів управління, які діяли на Буковині під владою Румунії до проведення адміністративної реформи 1925 р.

**Ступінь наукової розробки проблеми.** Останніми роками зростає науковий інтерес до дослідження правового статусу органів місцевої влади, які діяли на Буковині у міжвоєнний період. Але, на жаль, на сьогодні відсутні комплексні дослідження з даної проблематики. Окремі аспекти організації діяльності місцевих органів влади на Буковині у міжвоєнний період висвітлені у публікаціях українських науковців І. Піддубного [3] та І. Терлюка [5]. Значними досягненнями з даної проблематики не відзначається і румунська історіографія, де так само відсутні комплексні дослідження із розглядуваної проблематики. Окремі аспекти досліджуваної проблеми розглядаються у публікаціях румунських дослідників: Н. Чакіра [8], І. Ністора [15; 16], І. Скурту [18] тощо. Тому основними джерелами дослідження системи органів місцевого управління на Буковині до проведення адміністративної реформи 1925 р. стали нормативно-правові акти та друковані засоби масової інформації того періоду («Glasul Bucovinei», «Monitorul Oficial»), архівні матеріали.

**Мета статті** полягає в дослідженні системи органів управління, діючих на Буковині до проведення у Румунії в 1925 р. адміністративної реформи.

Після анексії Румунією Буковини у листопаді 1918 р. розпочався процес створення у краї румунських органів влади. Так, 12 листопада 1918 р. Румунська Національна Рада прийняла тимчасовий закон про організацію влади на Буковині. Даний закон проголошував Румунську Національну

Раду вищим органом управління на Буковині. Очоловав її президент, якому допомагали три віце-президенти і директор бюро [15, с. 113]. Усі вони обиралися представниками ради зі свого складу.

Румунська Національна Рада була уповноважена приймати рішення з будь-яких питань, що стосувалися регламентації суспільно-політичного життя краю. Прийняті новоствореним законодавчим органом рішення набирали юридичної сили лише після їх оприлюднення за умови підписання даних актів президентом, двома віце-президентами та директором бюро Румунської Національної Ради. Законом від 12 листопада 1918 р. було встановлено, що виконавча влада також належить Румунській Національній Раді, яку вона здійснює через обрану нею раду державних секретарів, що була урядом краю. До складу крайового уряду входило 14 державних секретарів [5, с. 367; 15, с. 113]: з питань зовнішніх справ, внутрішніх справ, оборони, юстиції, фінансів тощо. Президентом крайового уряду та державним секретарем юстиції був обраний Я. Флондор [15, с. 115; 16, с. 137; 13, с. 69]. Крайовий уряд під його керівництвом діяв до початку січня 1919 р., коли в повному складі подав у відставку, що спричинилося проведенням Румунією нової політики щодо Буковини, спрямованої на ліквідацію наявних у неї автономних прав [6, с. 11, 39].

Новий етап формування органів влади Буковини на румунський лад був започаткований королівським декретом, надрукованим в «Офіційному Віснику» від 1 січня 1919 р. «Про організацію Буковини» [11, с. 1]. Для управління краєм передбачалося створення при румунському уряді двох посад міністрів без портфелів (один із міністрів-делегатів для Буковини мав резиденцію у Чернівцях, інший – у Бухаресті) [15, с. 190-191]. Рішення, які приймалися румунським урядом щодо Буковини, обов'язково підписувалися одним із міністрів-делегатів краю.

Міністр-делегат із резиденцією у Чернівцях був уповноважений видавати в межах діючого румунського законодавства розпорядження з питань організації влади та кадрового забезпечення місцевих органів влади краю. На 1 січня 1919 р. міністром-делегатом із резиденцією у Чернівцях був призначений Я. Флондор, а із резиденцією у Бухаресті – І. Ністор [8, с. 96]. Перед вступом на посаду вони склали присягу на вірність королю та румунському народу [7].

При міністрі-делегаті з резиденцією у Чернівцях створювалася посада генерального секретаря. Він був уповноважений допомагати міністру-делегату виконувати покладені на нього повноваження з правом заміщати його у випадку відсутності. Ст. 6 згаданого вище королівського декрету передбачало, що міністр-делегат сам міг доручати це і комусь іншому із службовців краю. При необхідності замінити міністра-делегата більше, ніж на вісім днів, це потрібно було узгодити з головою ради міністрів Румунії.

Для галузевого управління справами на Буковині королівським декретом передбачалося створення дев'яти се-

кретаріатів з питань внутрішніх справ, юстиції, фінансів, промисловості та соціального забезпечення, освіти та віросповідань, громадських робіт, землеробства та державного майна, охорони здоров'я, торгівлі. На чолі кожного секретаріату призначався секретар-шеф. Завдання секретаріатів полягало в нормалізації соціально-економічного життя краю, хоча через постійну ротацію кадрів цього було дуже важко досягти. Наприклад, з 18 грудня 1918 р. до 25 квітня 1920 р. секретаріат юстиції очолювали В. Боднареску, колишній секретар фінансової прокуратури м. Чернівці, А. Прідіє – колишній віце-президент Сучавського трибуналу, С. Мандічевські – радник вищої касаційної палати та правосуддя [16, с. 137].

Поза компетенцією міністра-делегата та секретаріатів були залишені питання зовнішніх відносин, пошти, телеграфу, телефонного зв'язку, організації війська, державних позик, діяльності митниць та залізниць [11; 18, с. 14]. Дані галузі були передані під пряме управління центральних органів влади. Але, згідно із королівським декретом, перше призначення на посади керуючих галузями пошти, телеграфів, телефонного зв'язку та залізниць здійснювалося при погодженні з міністром-делегатом. Для забезпечення правопорядку та державної безпеки місцева жандармерія та поліція були передані у розпорядження міністра-делегата.

Вищі посадові особи краю залежно від посади, яку займали, призначалися за поданням міністра-делегата із резиденцією у Чернівцях королівським декретом або міністерськими постановами.

Управління Буковиною після приєднання до Румунії супроводжувалося постійними непорозуміннями та політичними скандалами, особливо між Я. Флондором та І. Ністором. Я. Флондор офіційно виступав проти політики І. Ністора та румунського уряду щодо ліквідації автономних прав Буковини. Але, не отримавши підтримки, Я. Флондор подав у відставку та залишив політичну діяльність у квітні 1919 р. [8, с. 98]. З його відставкою І. Ністор отримав повноту влади у краї. Перші його кроки були спрямовані на здійснення кадрових змін. Ним був призначений новий генеральний секретар для Буковини Й. Тома. Це надало йому активну можливість втілювати в життя свої політичні наміри щодо обмеження автономних прав краю [17, с. 1].

Скориставшись політичною нестабільністю у краї, посаду міністра-делегата для Буковини із місцем перебування у Чернівцях король ліквідував. Замість неї законом від 3-4 квітня 1920 р. [16, с. 13] було створено нову посаду – голову комісії з уніфікації адміністративних установ Буковини [11, с. 1]. Дана комісія наділялася повноваженнями, якими раніше володіло президіальне бюро міністра-делегата [18, с. 14]. Цим же законом проведена реорганізація в системі органів управління Буковини. Секретарі-шефи були замінені генеральними директорами (без зміни обсягу їх повноважень) [16, с. 13].

Очолював новостворену комісію президент, який призначався королівським декретом за поданням ради міністрів. Серед осіб, які у різні періоди очолювали дану комісію на Буковині, були Д. Попович і Г. Тома [16, с. 256-257]. До повноважень президента комісії належало скликати при необхідності чергові та позачергові засідання, формувати порядок денний її роботи. Головне завдання комісії з уніфікації – створити на Буковині адміністративні органи на зразок тих, які існували у старому королівстві. Підконтрольною дана комісія була центральній комісії з питань уніфікації в м. Бухаресті [15, с. 44]. До її складу входило 14 членів

(7 генеральних секретарів та 7 урядових делегатів) [10, с. 32]. Діяла вона на Буковині до 1925 р., її ліквідували як таку, що завершила свою роботу.

Ще раніше законом від 23 червня 1919 р. на Буковині було створено крайову комісію з ліквідації колишніх австрійських установ, які діяли на Буковині. Дана комісія підпорядковувалася міністерству юстиції та діяла на підставі регламенту від 15 листопада 1919 р. Першим її головою став Е. Тарангул, якого змінив І. Купаренко. До цієї комісії входило ще троє членів, які за умовами регламенту мали бути адвокатами (ними стали Н. Літяну, Е. Сіміджінювіч, Е. Лорбер). Ця комісія мала діяти до кінця 1922 р., але у зв'язку із тим, що залишились «деякі незавершені справи», за пропозицією І. Купаренка, комісією 27 січня 1923 було прийнято рішення продовжити свою діяльність до кінця 1923 р. [9, с. 1]. До її основних функцій належали: контроль і нагляд за обліком державного майна та ліквідацією австрійських установ.

За час діяльності даних комісій на Буковині були ліквідовані всі австрійські адміністративні установи, а 11 буковинських повітів очолили префекти із представників румунів [4; 8, с. 99; 16, с. 21].

Законом від 2 травня 1920 р. міністр-делегат Буковини із місцем перебування у Бухаресті був призначений державним міністром «у справах для Буковини» [12, с. 1]. У квітні 1921 р. новим міністром замість І. Ністора став Д. Попович, діяльність якого була мало відчутною для Буковини, та і він сам не був прийнятним для буковинців, про що свідчать протести населення краю проти його діяльності, що була спрямована винятково на захист і представлення інтересів лише можливих представників румунів краю [14, с. 1].

З метою здійснення координації та контролю за діяльністю адміністративних органів Буковини у 1920 р. було створено Генеральний окружний адміністративний інспекторат Буковини з резиденцією у Чернівцях. Прийняті ним акти мали рекомендаційний характер для місцевих органів і могли бути оскарженими до суду.

Діяла на Буковині така організація місцевих органів управління до проведення адміністративної реформи у 1925 р.

**Висновки.** Для періоду 1918–1925 рр. характерна тенденція до створення сильної вертикалі місцевих органів виконавчої влади, які мали контролювати функціонування усього місцевого апарату та органів місцевого самоврядування. Розвиток місцевої румунської адміністрації на Буковині характеризувався передусім утіленням у життя інтересів королівства. Від самого початку такі завдання були покладені на міністрів-делегатів Буковини, які мали запровадити румунський порядок владарювання у краї замість австрійського, скасувати автономію, якою Буковина володіла раніше. Спеціальним органом для ліквідації австрійської спадщини на Буковині стала комісія з питань уніфікації австрійських адміністративних установ. Виконавши своє завдання, вона передала управління центральним урядовим органам у Бухаресті.

#### *Література:*

1. Королівський намісник Буковини Георгій Флондор // Православний календар на переступний рік 1940 р. – 1939. – С. 34-35.
2. Настюк М. Политическая организация колониального управления королевской Румынии в Северной Буковине (1918-1940 гг.) / М. Настюк // Проблемы правоповедения. – 1987. – Вып. 48. – С. 38-42.
3. Піддубний І. Адміністративне управління Буковини у міжвоєнний період (1918-1940 рр.) / І. Піддубний // Питання історії України : зб. наук. ст. – Чернівці, 1999. – Т. 3. – С. 294-304.

4. Список румынизированных названий городов и сел Буковины 1919 г. // Державний архів Чернівецької області, Ф. 12, оп. 1, спр. 111, арк. 10.
5. Терлюк І.Я. Історія держави і права України: [навчальний посібник]. Вид. 3-тє, перероблене. – К.: Атіка, 2013. – 627 с.
6. Balan T. Rolul lui Vasile Bodnarescu în preajma Unirii / T. Balan. – Cernăuți : Tip. Mitropolitul Silvestru, 1938. – 44 p.
7. Се-і cu ministrul Bucovinei // Glasul Bucovinei. – 1921. – 15 apr. (№ 681). – P. 1.
8. Ciachir N. Din istoria Bucovinei (1775–1944) / N. Ciachir. – București : Ed. Didactică și Pedagogică, 1993. – 174 p.
9. De la comisiunea de lichidare a aprovizionării // Glasul Bucovinei. – 1923. – 4 febr. (№ 1184). – P. 1.
10. Deciziune ministerială // Monitorul Bucovinei. – 1920. – 27 mai (№ 33). – Fasc. 32.
11. Decretul regal pentru organizarea Bucovinei // Glasul Bucovinei. – 1919. – 5 ian. (№ 44). – P. 1.
12. Desființarea Ministerului Bucovinei // Glasul Bucovinei. – 1929. – 1 mai. (№ 2937). – P. 1.
13. F. Iancu Flondor. Proiectul privind componența guvernului Bucovinei / d. 20. – 69 f.
14. Ministrul Bucovinei // Glasul Bucovinei. – 1921. – 17 apr. (№ 683). – P. 1.
15. Nistor I. Unirea Bucovinei 28 noemvrie 1918 (studiu și documente) / I. Nistor. – București : Cartea Românească, 1928. – 214 p.
16. Nistor I. Zece ani de la unire / I. Nistor. – Cernăuți: Glasul Bucovinei, 1928. – 420 p.
17. Pe drumul legalității // Glasul Bucovinei. – 1919. – 13 mai (№ 141). – P. 1.
18. Scurtu I. Istoria contemporană a României (1918–2005) / I. Scurtu. – București: Editura Fundației România de Măine, 2005. – 216 p.

#### **Торончук И. Ж. Организация местного управления на Буковине в 1918–1925 гг.**

**Аннотация.** Исследование посвящено историко-правовому анализу правового статуса местных органов управления на Буковине в составе Румынии до проведения административной реформы 1925 г. Особое внимание обращается на законодательное регулирование, организацию и компетенцию действующих на Буковине во время исследованного периода органов местной власти.

**Ключевые слова:** Румынский Национальный Совет, министр-делегат, краевое правительство, генеральный секретарь, президент, секретариат.

#### **Toroncuk I. The Organization of the Local Governing Bodies in Bukovyna in 1918-1925**

**Summary.** The investigation focuses on the historical and legal analysis of the law status of local regulatory bodies in Bukovyna before the administrative reform of 1925. Particular emphasis has been laid on the legislative regulation, organization, and competence of the bodies of local power, acting on the territory of Bukovyna in the period under investigation.

**Key words:** the Romanian National Council, the Minister Delegate, the Areal Government, the General Secretary, the Secretariat.