

## ОРГАНИ ПОВІТОВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В БУКОВИНІ (1918-1940 РР.)

УДК 342«19»

Актуальність поставленої в статті проблематики зумовлена, насамперед, тим, що у вітчизняній та в зарубіжній історичній та історико-правовій літературі питання правового статусу органів місцевого самоврядування Буковини у складі Румунії (1918-1940 рр.) є малодослідженим. Метою даної статті і є здійснення комплексного історико-правового аналізу статусу органів повітового самоврядування.

Історія місцевого самоврядування у Румунії бере початок з 1864 р., зі схвалення закону про право місцевих громад на самоврядування. Але і цей закон, і прийняті у 1894, 1904 та 1908 рр. нові закони про місцеве самоврядування мали декларативний характер, бо єдиною метою тодішніх урядів Румунії, незважаючи на їх політичні гасла, було недопущення децентралізації влади на місцях [10, с. 561].

Такий стан справ, з деякими несуттєвими змінами, тривав до осені 1918 р., коли до Румунії були приєднані Буковина та Трансільванія, у яких місцеві громади володіли правом на самоврядування. Тому румунська влада, з метою найшвидшої уніфікації влади на місцях, обмежила права місцевих громад Буковини на самоврядування. З цією метою було прийняте рішення розпустити обрані ще за Австро-Угорщини ради місцевих громад краю та звільнити примарів, призначивши на період до проведення нових виборів тимчасові комісії з осіб, які заслуговували урядової довіри (священиків, учителів) [6].

Конституцією 1923 р. у ст. 108 регламентувалися загальні основи організації управління на місцях шляхом децентралізації та надання права громадам на самоврядування (представники повітових і громадських рад мали обиратись на основі рівного, прямого та обов'язково виборчого права, шляхом таємного голосування). Представникам національних меншин гарантувалось право

на своє представництво. Але відсутність в Конституції принципів взаємодії між місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування стала основною причиною малоефективної організації діяльності останніх. Також Конституцією Румунії 1923 р. передбачалось проведення адміністративно-територіальної реформи з метою завершення процесу організації влади у приєднаних територіях на зразок діючих місцевих органів управління у старому королівстві. Втілення в життя адміністративної реформи затягнулося до 1925 р., коли було прийнято Закон про адміністративну уніфікацію [7, с.84]. Цей закон гарантував місцевим громадам право на самоврядування. Зокрема, в ньому зазначалося, що кожен мешканець країни повинен належати до однієї з її громад і вирішувати всі проблеми, пов'язані з її функціонуванням. Громадянам Румунії водночас було також гарантовано вільний вибір місця проживання у будь-якій громаді без необхідності отримання спеціальних дозволів, але з обов'язком повідомляти про своє переміщення та місце перебування місцевим органам влади. Перебування на території громади іноземців згідно зі ст. 8 цього закону мало регулюватися на підставі спеціального закону та могло бути обмеженим або взагалі забороненим. Ця норма закону була особливо актуальна на Буковині. Більшість іноземців, які бажали оселятися у краї, отримували відмову.

За новим адміністративним законом самоврядування здійснювалося на двох рівнях - повітовому та місцевих громад, які поділялися на сільські та міські [8, с. 324].

Повітові органи самоврядування були представлені повітовими радами (на Буковині їх налічувалося п'ять: Чернівецька, Сучавська, Сторожинецька, Радівецька та Кимпулунзька). До складу повітової ради входили радні з права, яких мало бути до 2/5 від загальної кількості, та радні обрані (обиралися шляхом таємного голосування всіма мешканцями повіту, що мали право голосу), які складали 3/5 від складу ради. Законом про адміністративну уніфікацію (ст. 101) передбачалося обов'язкове представництво у повітових радах представників національних меншин. Але у дійсності дана норма для Буковини мала лише декларативний

характер. Наприклад, у виборчих округах, де більшість склали представники національних меншин (це стосувалося українців) і висунутий від них кандидат міг отримати перемогу на виборах (особливо, якщо він не розділяв провладну політику), його могли позбавити виборчих прав, або взагалі оголосити результати виборів недійсними. Без такого роду фактів не обходилась майже кожна виборча кампанія (під час виборчої кампанії 1937 р. 86% українського населення не взяли участь у виборах через бойкотування або позбавлення права голосу).

Кількість радних у повітових радах визначалася пропорційно до кількості населення повіту, але без урахування кількості мешканців повітового центру. Так, у повітах із 400000 населення обиралися 36 радних; із 200000 населення - 30 радних; у решті менших повітів - 24 радних [1].

Разом із радними обирались у кількості 1/3 від складу ради заступники радних для заміщення їх у передбачених законодавством випадках.

Кількість радних у повітах і громадах визначалася спеціальними декретами. Такий декрет щодо Буковини був прийнятий 25 січня 1926 р. згідно з яким до Чернівецької, Сторожинецької, Радівецької, Кимпулунзької та Сучавської повітової ради мали входити по 24 виборних радних, по 8 їх заступників та по 16 радних з права.

Право бути кандидатами до повітових рад мали громадяни Румунії, яким виповнилося 25 р., які мали право голосу (виповнився 21 р.), вміли писати та читати і проживали на території, де вони висунули свою кандидатуру, не менше року [4, с. 51]. Не мали права висувати свою кандидатуру на виборах до повітових рад військовослужбовці строкової служби, продавці спиртних напоїв у селах, монахи, орендарі повітової або громадської власності. Радними з права були: примар міста, яке було центром повіту, та 1-2 радних, обраних радою міської громади центру повіту; шкільний інспектор; представники міністерств охорони здоров'я, соціального захисту у повіті; фінансовий адміністратор; радник з аграрних питань; протоієрей найчисельнішого релігійного культу

повіту; шеф юридичного відділу адміністрації повіту. Також не могли бути членами однієї ради родичі до четвертого коліна споріднення.

Після свого обрання радні складали присягу перед префектом та під головуванням найстаршого за віком радного обирали таємним голосуванням бюро ради (організовувало роботу ради) терміном на чотири роки [4, с. 36]. Бюро складалося з голови (президента), двох віце-президентів, двох секретарів і двох квесторів. З урахуванням фаху радних, формувалися п'ять комісій (по 5-8 членів у кожній): з фінансових і адміністративних питань; публічних питань; економічних питань; релігійних питань та освіти; питань соціального захисту та санітарії [8, с. 325]. Один радний міг бути членом не більше двох комісій. Кожна комісія звітувала перед радою про проведену роботу.

Повітові ради уповноважувалися вирішувати будь-які питання повітового значення в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, будівництва шляхів сполучення, сільського господарства, комерції, промисловості, охорони пам'яток історії тощо. Вони також приймали повітовий бюджет, установлювали розміри податків, визначали необхідну кількість повітових службовців тощо [4, с. 38-39]. Але дані норми мали лише декларативний характер. Насправді ж повітові ради перебували під палким контролем центральних та місцевих органів виконавчої влади, а рішення, які приймалися ними, повинні були отримати попереднє схвалення префектів або осіб, які виконували їх обов'язки. Наприклад, повітова рада перед початком розгляду бюджетного проекту мала отримати попередню згоду на це префекта повіту і міністерства внутрішніх справ. Запропоновані ними зміни до бюджетного проекту були обов'язковими для врахування [5, с.3]

Чергові сесії повітової ради проводились у приміщенні префектури першого жовтня та першого березня кожного року. Позачергові сесії скликалися в міру потреби, префектом або міністром внутрішніх справ.

За проведення й організацію сесій повітової ради відповідав її голова, він відкривав та закривав засідання. На засіданнях ради

повіту завжди мав бути присутній префект або субпрефект. Фактично префект мав можливість перебрати на себе і повноваження голови повітової ради [5, с. 3]. Головуючий на засіданні повітової ради стежив за дотриманням порядку під час засідань. Для цього у його підпорядкуванні були працівники поліції та жандармерії. Головуючий мав право затримувати та притягати до відповідальності порушників дисципліни. Якщо порушення порядку засідання здійснювалося одним із радних, то решта радних більшістю голосів від присутніх могли відсторонити його від участі у даному засіданні.

Тривалість чергових сесій була п'ятнадцять днів (з можливістю продовження), а позачергових - не більше десяти днів. Порядок денний засідань повітової ради визначався головуючим та постійною делегацією [12, с. 314]. Повітова рада могла проводити в один день одне або два засідання. На кожному засіданні першим постійно розглядалося питання про затвердження протоколу попереднього засідання повітової ради (з даного питання кожен радний міг внести свою окрему думку щодо протоколу -наприклад, внести пропозицію окремо відзначити, що він голосував за чи проти певного рішення) [11, с. 267]. Протокол кожного проведеного засідання повітової ради обов'язково публікувався протягом десяти днів у «Віснику повіту».

Засідання повітової ради проводились відкрито, але на вимогу головуючого, або 1/3 складу вони могли відбуватись за закритими дверима, а рішення, прийняті на них, могли бути засекречені, якщо цього вимагали інтереси повіту або держави.

Повітова рада була правомочною при обранні більшості радних її складу, а рішення приймалися нею більшістю голосів від присутніх на засіданні. Голосування проводилося відкрито, а щодо конкретних осіб - таємно. Повітові ради уповноважувалися приймати регламенти, якими регулювалися питання життєдіяльності повіту. Дані регламенти були обов'язковими для виконання, а у випадку їх невідповідності законодавству могли бути оскаржені до судових органів. Призупинити та скасувати дію регламентів

повітової ради могли також міністр внутрішніх справ і префект [2, с. 325].

Законом про адміністративну уніфікацію (ст. 273) передбачалася можливість дострокового припинення повноважень повітових рад у трьох випадках:

- 1) коли кількість членів ради, обраних прямим голосуванням, зменшилась на законних підставах не менше, ніж на половину;
- 2) коли прийняті радами політичні рішення виходили за межі їх повноважень та загрожували безпеці й інтересам держави;
- 3) коли діяльність рад суперечила інтересам громади або повіту.

Розпуск повітових рад здійснювався королівським декретом за поданням вищої адміністративної комісії [4, с. 84]. У випадку дострокового припинення діяльності повітової ради виконання її повноважень покладалися на спеціально створену тимчасову комісію або на префекта. Враховуючи політичну нестабільність в Румунії у міжвоєнний період, майже всі вибори до повітових рад були позачерговими і відбувалися після проведення виборчих кампаній до румунського парламенту.

За роботу під час засідань ради радні не отримували платні, крім компенсацій за дорожні витрати та добовах.

Так діяли повітові ради Буковини до проведення адміністративної реформи 1929р. Нею повітовими органами самоврядування були визначені: повітова рада та делегація повітової ради як виконавчий орган [3, с. 114]. Було змінено також кількісний склад рад повітів (у повітах із населенням більше 400000 - 42 радних; у повітах із населенням більше 200000 – 36 радних; у всіх інших повітах - 30 радних). Також до повітової ради із правом ухвального голосу входили примар міста-резиденції повіту, голови аграрної, комерційної та промислової палат. Радні повітової ради обирались вже терміном на п'ять років. Чергові сесії повітової ради проводились 1 листопада та 1 березня кожного року. На черговій сесії 1 березня на один рік обирались голова та бюро повітової ради [3, с. 118]. Повітова рада уповноважувалася обирати всіх керівників повітової адміністрації, але дане положення мало на

Буковині декларативний характер. На практиці це питання вирішував префект.

Після обрання бюро повітова рада обирала свій виконавчий орган, яким була постійна делегація, що складалась із чотирьох представників і голови. Засідала делегація два рази на місяць між сесіями повітової ради [3, с. 129-132].

Голова делегації ради повіту мав бути ліценціатом права та мати три роки юридичного стажу або державної служби [3, с. 134-135]. Він був уповноважений очолювати адміністрацію повіту. Видавав директиви, стежив за виконанням розпоряджень уряду, рішень ради повіту, представляв повіт перед судовими органами, контролював діяльність виконавчих органів громад. Потрібно відзначити, що за словами розробників адміністративної реформи 1929 р. на повітовому рівні її основним завданням було обмежити втручання місцевих органів виконавчої влади на чолі із префектом у діяльність повітових рад. На жаль, на практиці цей намір здійснювався повільно і малоефективно.

З приходом до влади короля Кароля реформаторські зміни, розпочаті у 1929 р., спочатку були скасовані частково у 1931 р., а потім остаточно у 1936 р. (з поверненням до основ, закладених законом про адміністративну уніфікацію 1925 р.). Діяльність повітових рад припинилася повністю у 1938 р. [9, с. 271-272.].

1. *Decret pentru fixarea numarului consilierilor judeteni si comunali // Monitorul Oficial. - 1926. - 25 ian. (№ 20).*
2. *Decret pentru instituirea unei comisiuni speciale de luarea masurilor necesare pentru executarea tractatelor de pace si a convectiunelor anexelor // Monitorul Oficial. - 1920. - 3 ian. (№ 207).*
3. *Legea pentru organizarea administratiei locale / (deslusiri si indrumari de A. Dobrescu). - Bucuresti: Editura Tipografia Moderna, 1929. - 320 p.*
4. *Lege pentru unificarea administrativa (Promulgata cu Inaltul Decret Regal № 1972 din 13 iunie 1925 si publicata in Monitorul Oficial № 128 din 14 iunie 1925). - Cernauti : Editura «Glasul Bucovinei», 1925. - 116 p. - (Biblioteca «Glasul Bucovinei», № 5).*
5. *Бюджет Чернівецького повіту // Голос Буковини. - 1935. - 28 квіт. (№15).-С. 3.*
6. *Burac A. Administratia comunală / A. Burac // Glasul Bucovinei. - 1919. — 15 apr. (.№ 121).*

7. Піддубний І. *Політичне життя Буковини 1918-1940 рр. / І. Піддубний // Буковина 1918-1940 рр.: зовнішні впливи та внутрішній розвиток. (Матеріали і документи) / упор, та ред. С. Д. Осачука ; резюме нім. та англ. мов. - Чернівці : Зелена Буковина, 2005. - С. 58-88.*
8. *Cernea E. Istoria statului si dreptului romanesc: curs universitar / E. Cernea, E. Molcut. - ed. rev. si adaug. - Bucuresti : Universul Juridic, 2006. -352 p.*
9. *Gutan M. Istoria administratiei publice romanesti / M. Gutan. - ed. 2-a, rev. - Bucuresti: Editura Hamangiu, 2006. - 293 p.*
10. *Movila A. Indreptar administrativ (activitatea practica a aotoritatilor locale)/ A. Movila. - [ednia doua]. - Bucuresti : Tipog. Librariei SOCEC & CO, 1936.- 617p.*
11. *Vararu M. Manual de Drept administrativ roman / M. Vararu. - Chisinau: Imprimeria statului, 1925. - 457 p.*
12. *Vararu M. Tratat de Drept administrativ roman / M. Vararu. - Bucuresti: Tipog. Librariei SOCEC & CO, 1928. - 512 p.*

**Присташ Л.Т. Органи повітового самоврядування в Буковині (1918-1940рр.)**

В науковій статті висвітлено правовий статус органів повітового самоврядування в Буковині у складі Румунії (1918-1940рр.).

**Ключові слова:** самоврядування, місцеві громади, повітові ради, радні, префектура, квестор, повітова адміністрація, бюро повітової ради.

**Присташ Л.Т. Органы поветового самоуправления в Буковине (1918-1940 гг.)**

В научной статье рассмотрены правовой статус органов поветового самоуправления в Буковине в составе Румынии (1918-1940гг.).

**Ключевые слова:** самоуправление, местные общины, поветовые советы, вечевой, префектура, квестор, уездная администрация, бюро поветового совета.

**Prystash L. T. Bodies of county self-government in Bukovina (1918-1940)**

The scientific article is devoted to the legal status of bodies of local self-government in Bukovina as part of the Romania (1918-1940).

**Keywords:** self-government, local communities, county council, member of the local council, prefecture, quaestor, county administration, county council bureau.