

УДК 342.1

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАКАРПАТТЯ В СКЛАДІ УГОРЩИНИ (1939–1944 РР.)

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF TRANSCARPATHTIA AS A PART OF HUNGARY (1939–1944)

Грін О.О.,

*старший викладач кафедри адміністративного, фінансового,
інформаційного та міжнародного публічного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті досліджено специфіку розвитку й функціонування державно-владних інститутів регіону в зазначений період. Діяльність органів публічної влади розглядається в правовому аспекті.

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 статье исследована специфика развития и функционирования государственно-властных институтов региона в указанный период. Деятельность органов публичной власти рассматривается в правовом аспекте.

Ключевые слова: нормативно-институциональный механизм, организация государственной власти, военная администрация, гражданское управление, управленческая структура, регентский комиссариат, комитат, территориальное самоуправление, самоуправляемый статус, автономия, политико-правовая система.

The paper studied the specifics of the development and functioning of state-government institutions in the region during this period. The activities of public authorities regarded in the legal aspect.

Key words: legal and institutional framework, organization of the government, military government, civil administration, management structure, regency commissariat, comitat, territorial self-government, self-governing status, autonomy, political and legal system.

Відповідно до рішення Першого Віденського арбітражу, який було підписано Німеччиною, Італією, Угорщиною та Чехословаччиною

в Бельведерському палаці у Відні 2 листопада 1938 р., остання була змушена відступити Угорщині південну частину Підкарпатської Русі

(1523 км² та більше 170 тис. населення) з містами Ужгородом, Мукачевом, Береговом [2, с. 184]. За його результатами угорська армія 9 листопада 1938 р. ввійшла до Берегова, а 10 листопада 1938 р. – до Мукачева й Ужгорода [2, с. 184]. Ще 3 листопада 1938 р. почалась евакуація та перенесення столиці краю з Ужгорода до Хуста. 19 листопада 1938 р. було прийнято Постанову Уряду Чехословаччини № 297, якою новим центром крайової адміністрації Підкарпатської Русі замість Ужгорода визначався Хуст [2, с. 169].

На території краю, приєднаній до Угорщини, діяла військова адміністрація, а питання громадянства й оптації вирішувала спільна угорсько-чехословацька комісія [3, с. 161]. Заміна військової адміністрації цивільним правлінням відбулася лише 22 грудня 1938 р. До вказаного терміну нових чиновників на цих теренах призначав безпосередньо міністр внутрішніх справ Угорщини. Адміністрація центрального управління Ужанського комітату складалась із піджупана, головного нотаріуса та його заступника, головного муніципального прокурора комітату, голови опікунської ради й одного опікунського начальника. В Ужгороді, крім бургомистра, працював ще один службовець, призначений із центру як радник. Усі інші кадри залишилися ще від чехословацької адміністрації [1, арк. 11].

Зазначені території з 27 червня 1939 р. було об'єднано із частиною регіону, окупованою 15 березня 1939 р.; разом вони утворили регентський комісаріат Підкарпатських територій із цивільною системою управління [1, арк. 11].

І. Мазурок вважає: «Як управлінська структура військова адміністрація не привнесла яких-небудь принципів нововведень. Вона фактично продовжувала виконувати функції того державного механізму, який залишився після чехів» [5, с. 43]. Важливим було те, що військові трибунали не підмінили собою цивільне судочинство, яке діяло в регіоні на той час.

17 грудня 1938 р. було видано Розпорядження Прем'єр-міністра Угорщини «Про новий порядок функціонування адміністрації на звільненій Верхній Угорщині» № 9330 [4, с. 170]. За цим урядовим документом ново-приєднана територія поділялася на три жупи: жупу Унг (із центром в Ужгороді), жупи Берег та Угочу, які тимчасово об'єднувалися в єдину жупу із центром у Береговому. Ужгород та Мукачево отримали статус міст безпосереднього жупського підпорядкування з власними магістратами [4, с. 170].

14 березня 1939 р. о 6 годині угорські війська перейшли демаркаційну лінію. О 14 годині А. Волошин проголосив по радіо незалежність Карпатської України, о 17 годині 30

хвилин генерал Л. Прхала оголосив наказ про «евакуацію чеських військових частин і державних службовців із Підкарпатської Русі», а о 19 годині угорські дипломати вручили представникові Карпатської України в Празі В. Шандору ультиматум із вимогами видати зброю угорській місцевій гвардії, протягом доби вивести чеських військових із території Карпатської України тощо [6, с. 61–62].

15 березня 1939 р. у Хусті розпочав свою роботу перший та останній Сойм Карпатської України. Було проведено 6 засідань Сойму. На його третьому засіданні було прийнято закони про державну незалежність Карпатської України, її символіку [6, с. 65]. Під час проведення четвертого засідання Сойму А. Волошина було обрано Президентом Карпатської України [6, с. 66]. З 14 по 18 березня 1939 р. продовжувалася окупація краю угорськими військами. 18 березня 1939 р. о 23 годині до Будапешта надійшла телеграма про завершення бойових дій на Підкарпатті [6, с. 71]. Того ж дня в Будапешті під головуванням Прем'єр-міністра П. Телекі розпочалася нарада щодо підготовки «Підкарпатського самоврядування», а вже з 12 години 18 березня 1939 р. на «звільнених територіях» почала діяти військова адміністрація, головою якої став генерал Б. Новакович, а його радником із місцевих –

Д. Демко [5, с. 42]. 20 березня угорський уряд призначив греко-католицького каноніка Ю. Марину «урядовим комісаром щойно звільнених територій Підкарпаття з переважним проживанням русинського населення» [4, с. 171].

Військова адміністрація Підкарпаття була централізованою колегіальною управлінською вертикаллю, що складалася з 13 округів, кожен із яких підпорядковувався військовому коменданту – полковнику (підполковнику) угорської армії [7, с. 26]. До сфери її компетенції входили всі обов'язки, які до цього часу виконували цивільні структури Чехословаччини: керівник округу, окружне представництво та інші [8, с. 35]. Постановою угорського уряду від 4 квітня 1939 р. військова адміністрація мала попередньо узгоджувати вирішення цивільних питань із цивільним урядовим комісаром. Дослідник нормативно-інституційного механізму організації державної влади на Закарпатті в 1939–1944 рр. І. Мазурок, характеризуючи початковий етап перебування краю в складі Угорщини (з 18 березня по 27 червня 1939 р.) та спираючись на вивчені джерела, справедливо зазначав: «По-перше, у генерала Б. Новаковича та його підданих були відсутні надзвичайні повноваження, крім тих, які безпосередньо поставали із ситуації бойових дій; військова адміністрація виконувала

ті ж 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» [5, с. 45]. Відбулася поступова заміна чехословацьких правових норм загальноугорськими, які не були дискримінаційними щодо жителів краю [5, с. 45].

22 червня 1939 р. Державні збори Угорщини прийняли Закон № VI «Про з'єднання Підкарпатурської території з угорською державою», а Прем'єр-міністр П. Телекі підписав Постанову № 6200 «Про теперішнє управління суспільною справою на повернутих землях Підкарпатської території» [4, 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 із центром у місті Унгварі (Ужгороді). Його очолював регентський комісар, якого за поданням Прем'єр-міністра Угорщини призначав і звільняв глава держави. Регентський комісар виконував свої функції через представника центральної урядової влади в комітаті (наджупана) і був правомочним у всьому, що належало до його повноважень.

Структура виконавчої гілки влади була такою: у сільській громаді

діяв нотарський уряд, а в декількох малих – дільничний нотаріат, в окрузі діяла експозитура окружного уряду (як управлінська структура), у комітаті діяло управлінське представництво (управлінська експозитура комітату) [9, с. 3]. І. Мазурок справедливо зазначав, що, аналізуючи угорську систему адміністративно-територіального устрою з її специфічними можливостями, варто зробити спеціальне застереження. По-перше, термін «адміністративна (управлінська) експозитура» в нормативних актах і документах того часу вживався в двох значеннях: як територіальна одиниця та як управлінська структура [5, с. 52]. По-друге, в Угорщині посада нотаря (заступника піджупана) належала до виконавчої вертикалі на місцях, а королівські публічні нотаріуси здійснювали суто нотаріальні функції й підпорядковувалися міністерству правосуддя [5, с. 52].

За вказаними нормативними актами Закарпаття поділялося на три адміністративні експозитури (комітати, жупи): Ужанську (із центром в Ужгороді), Березьку (із центром у Мукачевому), Марамороську (із центром у Хусті). До Ужанської експозитури належали головне місто Підкарпатської території (Ужгород) та Ужгородський, Перечинський, Великоберезнянський, Собранецький округи. Березька експозитура налічувала чотири округи: Мукачів-

ський, Свалявський, Іршавський та Нижньовецький. До Марамороської експозитури входили Волівський (Міжгір'я), Рахівський, Тересвянський (Тячів), Хустський округи та експозитура окремого уряду в Дубовому [10, 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 А. Пушкаша, було те, що 18 березня 1920 р. тут було проголошено монархію, однак реально це проявилось лише в іменуванні державних установ, інституцій і посадових осіб «королівськими» та винесенні судових вироків від імені «святої корони» [11, с. 315]. У нормативних актах жителі країни називалися громадянами, а не підданними.

Разом із регентським комісаром глава держави М. Горті за поданням Прем'єр-міністра Угорщини призначив на посаду старшого радника О. Ільницького. 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 в складі 8 осіб. Її головою був старший радник, а членів також призначав Прем'єр-

міністр Угорщини. Регентський комісар міг брати участь у слуханнях комісії, він же давав згоду на її скликання за пропозицією голови [12, с. 1].

У структурі регентського комісаріату діяли такі відділи: адміністративний, господарський, шкільний, генеральний директор державної лісоторгової та деревообробної фірми «Латориця» [7, с. 31]. Усі вони належали до штату чиновників Міністерства внутрішніх справ і фінансів Угорщини, Міністерства в справах релігій та освіти Угорщини; їхній кількісний склад встановлювався центральним урядом [12, с. 1]. Варто погодитись із думкою І. Мазурка, що статус регентського комісара поєднував компетенцію губернатора адміністративно-територіальної одиниці Угорщини, місцевих представництв і деяких міністерств. Повноваження спеціально створених для Підкарпатської території посад головного радника та комісії пропозицій зводилися до виконання інформаторсько-дорадчих функцій під його контролем [5, с. 54].

На рівні комітату управління здійснювали керівник комітату (наджупан) та його заступник піджупан (алішпан), яких призначав і знімав із посади міністр внутрішніх справ. Наджупан підпорядковувався безпосередньо регентському комісару, на ввіреній йому території корис-

тувався правами керівника адміністрації [12, с. 1]. На відміну від структури влади в краї в етнічній Угорщині піджупан за поданням наджупана обирався на засідання обох палат парламенту [1, арк. 8].

До структури адміністрації комітату входили головні спеціалісти: головний нотаріус комітату (розглядав справи особисті, адміністративні, щодо 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) та нотаріуси комітату (розглядали справи щодо виборів до центральних органів влади, справи «про добробут, злиденне становище та обмеження у правах людей», про страхування, загальні й побутові громадянські справи, справи щодо пенсій та інвалідності). Помічники нотаріуса контролювали «загальні поліцейські й закордонні поліцейські справи», питання громадянства. Передбачалася посада «судді слуг», який відав 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 [1, арк. 8].

Центральна державна влада навіть на рівні комітату контролювала ротацію всіх ключових посад: референтів при жутних управліннях, голови й засідателя опікунського комітету, а також окружного начальника та справника (начальника поліції в повіті). Муніципального (окружного) лікаря призначав міністр внутрішніх справ. Процедура призначення часто затягувалася через «поліцейські пріоритети» [1, арк. 40].

Навіть кількісний склад службовців та інших чиновників органів місцевої влади встановлював міністр внутрішніх справ за погодженням із міністром фінансів [12, с. 2]. Така модель державного управління краєм гарантувала повний контроль над адміністративними процесами в краї в межах чинного законодавства. Однак угорські високопосадовці намагалися не провокувати конфлікти на етнічному ґрунті в процесі призначення на посади регіональних чиновників. Перший регентський комісар Ж. Переньї, щоб не загострювати міжнаціональні стосунки, призначав на посади окружних начальників угорців, а їхніми

заступниками – українців (русинів) [13, с. 57].

На рівні округу не існувало колегіальних органів. Призначення дільничних та окружних нотарів здійснював міністр внутрішніх справ, а членів представницького органу населеного пункту з-поміж його мешканців чоловічої статі призначав окружний начальник [12, с. 2]. Останній був помічником головного окружного начальника, який призначався наджупаном із числа осіб, обраних загальними зборами комітату [14, с. 271–272]. На низовому рівні, у великих і малих населених пунктах, нотаря призначав регентський комісар, інших муніципальних чиновників та муніципальних службовців, а також членів муніципальної управи, які не є чиновниками, призначав окружний начальник [12, с. 2].

Вертикаль влади діяла таким 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; профільний міністр виносив рішення в тих адміністративних справах, у яких у першій чи другій інстанції діяв наджупан або в першій інстанції діяв регентський комісар [12, с. 2].

Проступки за статутами й розпорядженнями, які видавав регент-

ський комісар, у першій інстанції були підсудними головному окружному начальнику, у другій – наджупану, у третій – проступковій раді [15, с. 16–17]. У справах нижчих службовців у першій інстанції як індивідуальний орган влади діяв перший посадовець муніципалітету, а в другій інстанції або в дисциплінарній процедурі проти вищих службовців у першій інстанції – дисциплінарний виборний комітет муніципальної комісії (проступкова рада) на чолі з фивішпаном. Чотирьох його членів на один рік обирала адміністративна комісія: двох із числа державних службовців та двох із числа виборних членів. Дисциплінарним органом третьої інстанції був дисциплінарний суд у складі міністра внутрішніх справ (голова суду), двох адміністративних суддів і двох службовців міністерства внутрішніх справ [5, с. 56–57].

З початком війни управлінські органи, які залежали безпосередньо від уряду, фактично перебравли на себе функції місцевого управління. Так, з 1942 р. офіційно було закріплено усталену практику заміщення посад службовців в органах самоврядування шляхом призначення їх урядом [14, с. 395], а з 1943 р. урядовий уповноважений щодо евакуації за дорученням уряду міг скасовувати всі рішення комітатських властей [14, с. 398]. З 1 квітня 1944 р. Закарпаття проголошувалося тери-

торією військових дій, на якій вводилися особливі адміністративні правила [16, с. 9]. Із червня 1944 р. на цій території припинялася діяльність муніципальних комісій, муніципальних малих зборів, адміністративних комітетів, підкомісій адміністративних комісій, представницьких корпорацій [17, с. 3–4]. З вересня 1944 р. призупинення діяльності цих органів розповсюджується на всю територію країни. Їхні функції брали на себе головні окружні начальники, старости міст, наджупани [18, с. 5–6].

Що стосується територіального самоврядування на Підкарпатській території у вказаний період, то воно в системно-структурному, організаційному й кадровому аспектах багато в чому було складовою державного управління. Колегіальні органи управління існували лише на рівні комітату. Це були муніципальний комітет (загальні збори), малі збори, а також адміністративний комітет (комісія) та різні комісії, створені законодавчо або за рішенням муніципалітету.

На думку І. Мазурка, аналіз співвідношення місцевого самоврядування й державного управління на Закарпатті, статусу їх органів і посадових осіб вказує, що, незважаючи на певну публічність і прозорість у процесі зайняття посад та діяльності представницьких органів, реальні механізми реалізації

місцевого самоврядування в регіоні в 1939–1944 рр. були відсутніми. Формальна й фактична залежність представницьких органів територіальних громад краю від центрального уряду, суміщення наджупаном представницьких, адміністративних і правоохоронних функцій, призначення, а не обрання місцевих представників, урахування їхньої минулої політичної діяльності зумовлювалося загальним авторитарним спрямуванням режиму М. Горті, військовим станом Угорщини та низкою інших чинників [5, с. 60].

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

Таким чином, регентський комісаріат планувався як перехідна модель перед автономією краю, тому деякі положення проєктів щодо автономії було реалізовано в його структурах та повноваженнях. Варто погодитись із думкою науковців, що з об'єктивних і суб'єктивних причин регіон не отримав самоврядного статусу, а тому комісаріат як тимчасове утворення

проіснував до приходу радянських військ у вигляді квазіавтономного утворення. Специфіка цієї інституції, як і правового становища Закарпаття в цілому, у юридичному кон-

тексті полягає в тому, що це була не окупаційна адміністрація, а особлива форма інкорпорації краю в політико-правову систему Угорщини з огляду на місцеві й геополітичні реалії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Державний архів Закарпатської області. – Ф. 45. – Оп. 3. – Спр. 5. – 11 арк. ; Державний архів Закарпатської області. – Ф. 42. – Оп. 3. – Спр. 6. – 8 арк. ; Державний архів Закарпатської області. – Ф. 42. – Оп. 1. – Спр. 1. – 40 арк.
2. Закарпаття 1919–2009 років: історія, політика, культура / за ред. М. Вегеша, Ч. Фединець. – Ужгород : Ліра, 2010. – 720 с.
3. Тернистий шлях до України: Закарпаття в європейській політиці 1918–1919, 1938–1939, 1944–1946 рр. : зб. архівних док. і матер. / упор., передм. та покажчик О. Довганича та О. Корсуна. – Ужгород : ВАТ «Вид-во Закарпаття», 2007. – 749 с.
4. Закарпаття 1919–2009 років: історія, політика, культура / за ред. М. Вегеша, Ч. Фединець. – Ужгород : Ліра, 2010. – 720 с.
5. Мазурок І. Правове становище Закарпаття у 1939–1944 рр. : [монографія] / І. Мазурок. – Ужгород : Карпатська Вежа, 2010. – 308 с.
6. Федака С. Хроніка Карпатської України / С. Федака. – Ужгород : Гражда, 2004. – 80 с.
7. Офіцинський Р. Політичний розвиток Закарпаття в складі Угорщини (1939–1944) / Р. Офіцинський ; передм. В. Задорожного. – К. : Ін-т історії України НАН України, 1997. – 244 с.
8. Шляхом Жовтня (боротьба трудящих Закарпаття за соціальне і національне визволення, за возз'єднання з Радянською Україною) : зб. док. : у 5 т. / упор. Г. Сіярова. – Ужгород : Карпати, 1965–1967. – Т. 5 : 1938–1944 рр. – 1967. – 519 с.
9. Karpataljai kozlony – Подкарпатський вестник. – 1942. – № 31. – С. 3.
10. Календарь культурно-просветительного общества имени А. Духновича на обыкновенный год 1942. – Ужгород : Тип. «Виктория», 1941. – 120 с.
11. Пушкаш А. Политическая система хортистской Венгрии / А. Пушкаш // Политические системы в странах Центральной и Юго-Восточной Европы (1917–1929 гг.) / отв. ред. Р. Гришина. – М. : Наука, 1988. – С. 310–320.
12. Budapesti kozlony. – 1939. – Szam. 140. – Old. 1–3.
13. Баран О. Проблема закарпатської автономії в Угорщині в 1939–1941 рр. / О. Баран // Закарпаття під Угорщиною (1938–1944) / упор. і передм. В. Маркуся та В. Худанича. – Ужгород : Карпати ; Гражда, 1999. – С. 49–63.
14. Чизмадиа А. История венгерского государства и права / [А. Чизмадиа, К. Ковач, Л. Асталаш] ; под общ. ред. А. Пушкаша, З. Черниловского. – М. : Юридическая литература, 1986. – 448 с.
15. Karpataljai kozlony – Подкарпатський вестник. – 1939. – № 15. – С. 16–17.
16. Karpataljai kozlony – Подкарпатський вестник. – 1944. – № 17. – С. 9.
17. Karpataljai kozlony – Подкарпатський вестник. – 1944. – № 29. – С. 3–4.
18. Karpataljai kozlony – Подкарпатський вестник. – 1944. – № 38. – С. 5–6.