

## **СИСТЕМА ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ БУКОВИНОЮ ПІСЛЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ 1925 Р. У РУМУНІЇ**

УДК 342.19

Система органів влади та управління в Україні на сучасному етапі її розвитку виявлялася недосконалою, оскільки є очевидним дисбаланс щодо повноважень органів виконавчої влади та органів самоврядування.

Вчені історики – правники вдаються до досліджень історичного надбання в галузі управління, особливо місцевого, з метою вивчення досвіду тих держав, в складі яких перебували західноукраїнські землі, та використання такого досвіду в пошуках ефективної моделі місцевого управління. Саме цьому і присвячена наукова стаття.

Адміністративна реформа 1925 р. поділила територію Румунії на 70 повітів, в т. ч. п'ять - на Буковині [12, с. 1]. Буковина була поділена на: Чернівецький повіт (160000 населення, 5 волостей, 94 громади); Сторожинецький повіт (180000 населення, 4 волості, 64 громади); Радівецький повіт (160000 населення, 4 волості, 68 громад); Сучавський повіт (155000 населення, 4 волості, 57 громад); Кимпулунзький повіт (100000 населення, 4 волості, 42 громади).

Повіти і громади наділялися статусом юридичних осіб і мали право вирішувати всі питання місцевого значення [6, с.4].

Новий адміністративний поділ набрав чинності з 1 жовтня 1925 р. А нові префекти та претори мали бути призначені вже протягом тижня і до проведення нових виборів до повітових рад і рад громад мали виконувати їх повноваження [13, с. 1-2].

Кожен повіт мав свій герб. Герби для повітів Буковини встановив спеціальний закон, опублікований у «Віснику державних законів» № 222 від 6 жовтня 1928 р. Наприклад, герб для Чернівецького повіту виглядав так:

«Червоний щит з викоріненою срібною смерекою, обабіч по одній викоріненій золотій сосні, а зверху дві навхрест встановлені золоті шаблі» [7].

Активізація у Румунії в другій половині 20-х рр. ХХ ст. політичного руху за децентралізацію влади та створення органів місцевої влади європейського зразка призвело до прийняття закону про організацію місцевих адміністрацій 1929 р. Але даним законом замість того, щоб децентралізувати владу на місцях, утворився ще один додатковий орган влади з контролю за діяльністю місцевих органів. У Румунії було створено сім центрів інспекцій місцевого управління під назвою місцевих міністерських директоратів. Такий міністерський директорат був створений і у Чернівцях (у населення краю він отримав назву - «другий міністерський директорат»). Почав діяти у 1930 р. До місцевого міністерського директорату входили: міністерський директор і керівники (шефи) місцевих органів виконавчої влади. Даний орган був виконавчим органом румунського уряду у краї. Міністерським директором Чернівецького міністерського директорату на підставі урядової постанови від 8 квітня 1930 р. був призначений Т. Саучук-Савяну [2, с. 1, 21]. Директор міністерського директорату прирівнювався у ранзі до заступника міністра) та призначався за поданням ради міністрів королівським декретом.

У підпорядкуванні директора були всі префекти повітів, на територію яких розповсюджувалася юрисдикція Чернівецького директорату [4, с. 150-151]. Міністерський директорат Буковини був підконтрольний міністерству внутрішніх справ та керував всіма питаннями політичного, економічного та соціального життя краю [1, с.1]. Але у зв'язку із збільшенням витрат на утримання органів управління та бажанням з боку короля ще швидшими темпами централізувати владу міністерські директорати у Румунії були ліквідовані у 1931 р. Замість них при міністерстві внутрішніх справ були створені окружні адміністративні інспекторати із завданням управляти справами директоратів до повної їх ліквідації. Діяли адміністративні окружні інспекторати (із певними перервами) фактично до проведення адміністративної реформи

1938 р. Вони здійснювали контроль за діяльністю адміністративних установ краю, але їх вказівки мали лише рекомендаційний характер.

Управління повітами на Буковині покладалося на префектів. За румунським законодавством вони були представниками уряду у повітах. Перше призначення префектів на Буковині було здійснено у травні 1919 р.

Діяльність префектів на Буковині регулювалася законодавством старого королівства, яке вже не відповідало умовам, що склалися із приєднанням до Румунії нових територій. Префекти фактично володіли абсолютною владою у повітах, яка давала їм можливість зловживати своїм службовим становищем. З цього приводу було багато скарг від населення.

Зміни в організації діяльності префектів відбулися із прийняттям закону про адміністративну уніфікацію 1925р. Новим законом префект визначався як представник виконавчої влади у повіті, зобов'язаний співпрацювати з усіма міністерствами. Але підконтрольним префект був лише міністру внутрішніх справ. Префект здійснював покладені на нього зобов'язання як особисто, так і через субпрефекта, претора, представників поліції та нотарів .

Префект призначався королівським декретом за поданням міністра внутрішніх справ. Кандидатом на цю посаду міг бути громадянин Румунії, який мав відповідати загальним вимогам, що висувалися до державних службовців: досяг 30 р. і отримав диплом будь-якого вищого навчального закладу, визнаного у Румунії. У випадках, коли посада префекта ставала вакантною, міністр внутрішніх справ мав право призначити тимчасово виконуючим обов'язків префекта субпрефекта або одного з генеральних адміністративних інспекторів.

Префект, крім того, що був представником центральних органів у повіті, виконував ще й повноваження голови адміністрації повіту. У зв'язку з цим він мав право контролювати діяльність повітових органів місцевої влади та громад; забезпечувати виконання рішень ради повіту та її виконавчого органу - постійної

делегатії ради повіту; брати участь у засіданнях повітової ради; разом із постійною делегацією ради повіту міг застосовувати заохочення та дисциплінарні стягнення до державних службовців повіту [6, с. 5]. Префект був також шефом повітової поліції, його розпорядження поліції та жандармерії були обов'язковими для виконання. Йому заборонялося займатися будь-якою іншою діяльністю, непередбаченою в законодавчих актах, крім випадків, коли на це був дозвіл вищої адміністративної ради.

Міністри могли наділяти префектів спеціальними повноваженнями. Наприклад, у 1926 р. міністр внутрішніх справ своїм розпорядженням наділив префектів правом проводити публічні торги у повітах [9, с. 1].

Префект уповноважувався видавати розпорядження. Якщо вони стосувалися питань виконання законодавства, забезпечення громадського порядку, безпеки держави, діяльності поліцейських органів, то мали бути доведені до відома міністра внутрішніх справ до початку їх виконання. Усі решта розпоряджень (з аграрних, санітарних, ветеринарних і т. п. питань) видавалися після консультацій з керівниками відповідних служб і за їх підписом. Розпорядження префекта набирали чинності з моменту оприлюднення, якщо інше не було передбачено румунськими законами та регламентами. Акти, прийняті префектом, могли бути оскаржені у міністра внутрішніх справ, який разом із вищою адміністративною комісією мав розглянути їх упродовж 10 днів, а у випадку необхідності проведення додаткових перевірок - 30 днів з прийняттям відповідного рішення. Наприкінці кожного року префект звітував про стан справ у повіті перед міністром внутрішніх справ.

Для допомоги в організації роботи у повіті префектові за його поданням міністром внутрішніх справ призначалися один або два адміністративні службовці, що склали кабінет префектури. Коло їх діяльності визначалося спеціальними регламентами.

Префект подавав заяви про відпустку або відставку міністру внутрішніх справ, а рішення про його заміщення та звільнення приймалися винятково королем. Звільнення з посади префекта

могло бути застосоване лише за грубі порушення, допущені при виконанні покладених на нього обов'язків.

Зміни у правовому статусі префектів відбулись у 1929 р. з прийняттям нового закону про організацію місцевих адміністрацій. Повноваження префектів були обмежені, їх позбавили статусу голів повітових адміністрацій [4, с. 142]. Але проведена реформа (збільшення кількості державних службовців і витрат на їх утримання) виявилась економічним тягарем для держави, що привело до її скасування у 1931 р. і повернення попередніх повноважень префектам.

У кожному повіті при префектові діяв спеціальний координуючий орган - рада префектури. До її компетенції належала гармонізація діяльності органів управління повітом, організація співпраці між ними. Рада префектури скликала префектом у приміщенні префектури не рідше, як раз на місяць [5, с. 67].

В адміністрації повіту функціонували наступні відділи: 1. відділ з адміністративних питань, до якого входили бюро з питань здійснення управління повітом, бюро з питань місцевого управління та статистичне бюро; 2. фінансовий відділ, який складався з бюро бухгалтерії повіту, бюро бухгалтерії громад, бюро економіки та публічних торгів, контрольно-ревізійного бюро; 3. освітнє бюро; 4. ветеринарне бюро; 5. бюро канцелярії й архіву; 6. спеціальне бюро з мобілізаційних питань.

Така організація управління повітом діяла до 1938 р., коли була проведена нова адміністративна реформа, яка змінила статус повітів [3, с. 21]. Ліквідувалися ради префектур. Префект залишився представником міністерства внутрішніх справ у повіті. У випадку відсутності префекта його вже міг замінювати представник органів місцевої влади, не тільки субпрефект, але й один із преторів, визначений ним. Префект у повіті був найвищою посадовою особою від міністерства внутрішніх справ з правом контролювати діяльність нижчестоящих органів. Для оптимальної організації влади на місцях він обов'язково мав проводити із преторами та представниками інших органів повіту раз на місяць наради [10, с. 3]. Префект міг накладати дисциплінарні та грошові стягнення

(позбавити заробітної плати не більше, ніж за десять днів) на преторів, примарів, нотарів та інших службовців повіту. Закон 1938 р. розширив повноваження префекта щодо нагляду за дотриманням громадської безпеки та територіальної цілісності держави (він був особисто відповідальним за проведення мобілізації у повіті на випадок війни [11, с. 1]).

Закон 1938 р. змінив вимоги до кандидатів у префекти. Ними вже могли бути призначені також і претори, які мали університетську освіту або були дипломантами центру підготовки адміністративних працівників, із стажем роботи на посадах претора або субпрефекта не менше шести років при умові успішного проходження передбаченого законодавством конкурсу [3, с. 29].

Після встановлення у 1938 р. королівської диктатури у Румунії префектів призначали переважно із складу військового командування краю.

У кожній префектурі повіту призначався субпрефект. Він допомагав префекту у виконанні покладених на нього обов'язків і заміщав його у випадку відсутності. Префект мав право спеціальним розпорядженням передати субпрефекту частину своїх повноважень [6, с. 103]. Субпрефектом могла бути призначена особа, яка відповідала вимогам, потрібним, щоб стати державним службовцем, тобто мала диплом ліценціата права або була дипломантом спеціальної школи з професійної підготовки службовців і мала п'ятирічний стаж роботи управляючим волості.

З метою ефективнішого впровадження державної політики в життя на місцях повіти поділялись на волості, на чолі яких були претори. Кількість волостей у кожному повіті та місце знаходження резиденції волості визначалися розпорядженням міністерства внутрішніх справ після відповідних консультацій, проведених з повітовими органами. Наприклад, в ході проведення адміністративної реформи 1925 р. на території Буковини було створено 21 волость.

Претор був представником органів виконавчої влади у волості та забезпечував виконання рішень, прийнятих радою повіту, постійною делегацією та центральними органами влади. Він був

підконтрольний і підзвітний префекту, який мав право тимчасово наділити його деякими із своїх повноважень у межах волості [6, с. 104].

Правом призначати преторів був наділений уряд. Розподіл преторів по волостях здійснювався префектом за погодженням із урядом.

Претором міг бути призначений громадянин, який відповідав вимогам, встановленим до державних службовців: бути дипломантом школи професійної підготовки службовців, або мати п'ятирічний стаж роботи нотарем. Але у зв'язку із відсутністю таких шкіл у Румунії до їх створення законодавством дозволялося призначати на посади преторів ліценціатів права або державознавства.

Кандидати у претори мали скласти спеціальний екзамен при адміністративній комісії. Про порядок складання таких екзаменів відповідні оголошення друкувались у пресі з метою надання можливості всім, хто бажає та відповідає всім визначеним законодавством критеріям, пройти конкурс. Наприклад, у газеті «Час» від 6 жовтня 1928 р. було надруковано повідомлення про початок складання екзаменів для преторів при адміністративній комісії 1 листопада 1928 р. До даного екзамену могли бути допущені кандидати, які мали дипломи з правничого факультету або державознавства. Необхідно було висилати прохання до міністерства внутрішніх справ, дирекції персоналу та контролю, щонайменше за три дні перед іспитом. Треба було долучити до прохання: витяг із метрики, свідоцтво про службу у війську, лікарську посвідку, заяву про знання мов. Іспит був усний та письмовий з конституційного та адміністративного права, цивільного та кримінального процесуального права [8].

Перше призначення на посаду претора було тимчасовим, а призначені мали титул «тимчасових». Лише після спливу одного річного стажу роботи та належних рекомендацій, отриманих від вищої адміністративної комісії, претори призначалися міністерством внутрішніх справ на безстроковий термін. Претор мав

обов'язково мешкати в громаді резиденції волості. Для ведення діловодства при ньому діяв секретар.

На преторів покладался обов'язок контролювати та упорядковувати діяльність органів управління громадами, стежити за моральним і матеріальним станом членів громади. Для цього він наділявся повноваженнями шефа поліції волості з правом нагляду за дотриманням правопорядку та безпеки у волості. Він був офіцером судової поліції, а його розпорядження - обов'язковими для виконання органами поліції та жандармерії.

Для виконання покладених на претора повноважень він не рідше, як один раз на два місяці мав проводити наради із примарями, нотарями та іншими службовцями з метою спільного розгляду питань, пов'язаних із життєдіяльністю волості. А про проведену роботу наприкінці кожного місяця звітував перед префектом.

Зміни в організації управління волостями на Буковині відбулися з прийняттям закону про організацію місцевих адміністрацій 1929 р. [4, с. 142]. Волостю за новим законом керував уже прим-претор як представник префекта. Призначався він за рекомендацією директорату при наявності диплома ліценціата права та трирічного стажу роботи в державних органах міністерством внутрішніх справ.

Повноваження прим-претора обмежувалися та зводилися до нагляду за діяльністю виконавчих органів сіл і сільських громад. Перевіряти їх роботу він мав раз у триместр. Одним із його обов'язків був постійний нагляд за діяльністю та соціально-економічним станом сільського населення, про що мав доповідати префекту та голові делегації повітової ради. Але дане нововведення поступово було скасоване, як і сама посада прим-претора, змінами, внесеними до адміністративного законодавства 1931 р. і 1936 р. [3, с.2].

1. Ф 15, оп. 1, спр. 12724. Копія приказа МВД о правах директора министерского директората в г. Черновцы 1930 г., арк. 12.
2. Ф 15 сч. Оп. 1, спр. 12747. Копія постановлений 2 министерского директората 1931 г., арк. 67.



3. *Legea administrativa din 14 august 1938 ( cu note explicative de M. Constantinescu). – Bucuresti : Editura Ziarului «Universul», 1938. – 94 p.*
4. *Legea pentru organizarea administratiei locale. ( cu note explicative de A. Grigorescu). - Bucuresti : Editura Tipografia Moderna, 1933. – 96 p.*
5. *Lege pentru unificarea administrative ( 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).*
6. *Герби українських повітів // Час. – 1928. – 16 жовт. ( № 14).*
7. *Існута для преторіів // Час. – 1928. - 6 жовт. ( № 6).*
8. *Atributiile Prefectilor // Glasul Bucovinei. – 1926. – 30 dec. (№ 2284)/ - P.1.*
9. *Conferenta pretolior si primalior comunelor urbane din Cernnauti/ Glasul Bucovinei. – 1938. – 12 ian. (№ 5524). – P.3.*
10. *Dela Prefectura judetului Cernauti// Glasul Bucovinei. – 1940. – 31 mar. ( № 5585). – P.3.*
11. *In Bucovina au ramas 5 judete // Glasul Bucovinei. – 1925. – 27 iun. ( №1860). – P. 1.*
12. *Noua impartire administrative a Bucovinei // Glasul Bucovinei. – 1925. - №1936 ( Oct.). – P. 1-2*

**Присташ Л. Т. Система органів управління Буковиною після адміністративної реформи 1925 р. у Румунії.**

В науковій статті досліджується система органів управління в Буковині у складі Румунії за адміністративною реформою 1925 р.

**Ключові слова:** повіти, громади, волості, префекти, місцеві міністерські директори, окружні інспектори, адміністративна реформа.

**Присташ Л. Т. Система органов управления Буковиной после административной реформы 1925 года в Румынии.**

В научной статье исследуется система органов управления в Буковине в составе Румынии за административной реформой 1925 года.

**Ключевые слова:** уезды, общины, волости, префекты, местные министерские директораты, окружные инспектораты, административная реформа.

**Prystash L.T. Authority system of Bukovyna after the administrative reform in 1925 in Romania.**

Authority system of Bukovyna as a part of Romania within administrative reform in 1925 was researched in the article.

**Key words:** counties, communities, municipalities, prefects, local ministerial directorates, district inspectorates, administrative reform.

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД ТА  
ПРАВА ЛЮДИНИ. ПИТАННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА  
ФІНАНСОВОГО ПРАВА.  
АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО**

Козлов М.В.

**СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ» І «ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ  
ГРОМАДИ» У МІЖНАРОДНОМУ ТА В  
НАЦІОНАЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ**

УДК 352

**Постановка проблеми.** Для визначення поняття «місцеве самоврядування», спочатку звернемося до Конституції України. Стаття 7 визначає, що «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [1].

Таким чином, місцеве самоврядування в Україні визначається як одна із форм народовладдя. Згідно ст. 5 Конституції: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У офіційному тлумаченні Конституційного Суду України наголошується взаємозв'язок безпосередньої та представницької (в структурі якої – органи місцевого самоврядування) форм здійснення влади, а також наголошується «відсутність переваги жодної з цих форм здійснення влади народом» [ 2 ].

Отже, місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя є рівно важливою, тобто знаходиться на одному щаблі із базовими інститутами безпосередньої демократії (вибори, референдуми).

За ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади – жителів села чи