

Ярослав КУШНІР

магістр історії

аспірант кафедри історії України

факультету історії політології та міжнародних відносин

Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2427-4796>

e-mail: iaroslav555@ukr.net

МІЖ ДЕКЛАРАЦІЄЮ І ЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ: МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ НА БУКОВИНІ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ КОРОЛІВСЬКОЇ РУМУНІЇ У 1918–1938 РОКАХ

У статті досліджено процес інституційного становлення та функціонування системи місцевого самоврядування на території Північної Буковини після її анексії Королівством Румунія у 1918 р. Автор аналізує нормативно-правові основи управління в регіоні, зокрема впровадження положень конституції 1923 р., закону про адміністративну уніфікацію 1925 р. та супровідної підзаконної бази. Зазначено, що, попри проголошення принципів децентралізації та демократичного управління, фактична адміністративна політика Румунії щодо приєднаних територій, включаючи Буковину, характеризувалася централізацією повноважень, ліквідацією автономних органів, типових для австрійської адміністративної системи та призначенням лояльних тимчасових органів управління.

Після ухвалення закону 1925 р. місцеве самоврядування набуло двоступеневої структури: громади (сільські та міські) та повіти. Громади мали статус юридичних осіб, утворювали громадські ради з виборних і посадових членів, які мали право ухвалювати рішення з питань місцевого значення: освіта, охорона здоров'я, культура, благоустрій, кооперація. Керівною особою в громаді виступав примар, якого вибирали терміном на 5 років. Примар мав широкі повноваження, включаючи виконання рішень рад, регламентування адміністративної діяльності та представництво громади перед державними органами.

Повітові ради формувалися з урахуванням чисельності населення й мали у своєму складі як виборних радних, так і представників ключових міністерств і установ. Їхня діяльність була спрямована на реалізацію загальних державних та місцевих завдань у сферах освіти, охорони здоров'я, інфраструктури, соціального захисту.

Поряд із громадськими та повітовими радами діяла вертикаль виконавчої адміністрації: префекти, субпрефекти, претори, нотарі, які реалізовували функції центральної влади на місцях. Префект був представником уряду в повіті, координував діяльність адміністративних служб і здійснював загальний контроль за дотриманням законності.

Окрему увагу приділено статусу приміських громад, які могли бути приєднані до міської громади, однак зберігали часткову автономію. Автор акцентує на складності правових процедур, що супроводжували зміну статусу населених пунктів, а також на взаємодії між міськими та приміськими адміністраціями.

Значна увага в роботі присвячена персональному складу місцевих рад, вимогам до службовців, а також ролі таких ключових постатей, як секретар громади, нотар і службовці спеціалізованих відділів (ветеринарних, санітарних, технічних тощо). Подано класифікацію працівників адміністрації за категоріями (загальноадміністративні, спеціалізовані), описано їх функціональні обов'язки та порядок призначення.

Таким чином, автор робить висновок про поєднання в румунській моделі місцевого самоврядування на території Буковини елементів демократичного представництва з інструментами жорсткого адміністративного контролю, що в підсумку забезпечувало збереження унітарної моделі державного управління у багатонаціональному регіоні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, Буковина, Королівська Румунія, адміністративна реформа, громада, повіт, примар, префект, децентралізація, державне управління, міжвоєнний період, адміністративно-територіальний устрій.

Постановка проблеми. Після завершення Першої світової війни та включення Північної Буковини до складу Королівства Румунія в 1918 р. розпочався процес трансформації адміністративної системи регіону відповідно до загальнодержавної моделі управління. На зміну австрійським традиціям місцевого самоврядування, які базувалися на певній автономії громад і повітів, прийшли централізовані румунські адміністративні норми, закріплені, зокрема, у «Законі про адміністративну уніфікацію» 1925 року. Формально нове законодавство проголошувало принципи децентралізації та виборності місцевої влади, однак на практиці в регіонах із багатонаціональним населенням, зокрема в Буковині, впроваджувалася політика посилення контролю з боку центральної влади. Такий підхід створював парадокс: офіційна риторика про розвиток місцевої демократії не супроводжувалась реальними механізмами самоуправління. Тому виникає необхідність об'єктивного історико-правового аналізу функціонування інститутів місцевого самоврядування Північної Буковини в міжвоєнний період, їх правового статусу, повноважень, кадрового складу та взаємодії з адміністрацією.

Метою статті є дослідження правових засад, інституційної структури та особливостей функціонування системи місцевого самоврядування в Північній Буковині в умовах реалізації адміністративної політики Королівської Румунії в період 1918–1938 років. Для досягнення поставленої мети були визначені такі завдання: проаналізувати нормативно-правові акти, які регулювали діяльність органів місцевого самоврядування в Румунії міжвоєнного періоду; визначити організаційно-структурні особливості громади та повіту як основних одиниць самоврядування; охарактеризувати порядок формування, повноваження та обов'язки посадових осіб місцевої влади, зокрема примарів, радних, префектів, субпрефектів; вивчити роль центральної адміністрації в діяльності місцевих органів самоврядування; виявити специфіку реалізації адміністративної політики щодо приміських громад та взаємодії з міськими органами влади.

Аналіз наукової розробки. Проблематика розвитку місцевого самоврядування на Буковині в умовах румунської адміністративної політики міжвоєнного періоду отримала обмежене, але важливе висвітлення в історико-правовій літературі. Загальні тенденції трансформації адміністративно-територіального устрою Румунії після Великого об'єднання 1918 р. ґрунтовно проаналізовані у праці Раду Седжете «Evoluția organizării administrativ-teritoriale a României în perioada interbelică (1918–1940)», де простежується процес уніфікації управлінських структур, зокрема на новоприєднаних територіях, серед яких Буковина посідала особливе місце як багатонаціональний прикордонний регіон (Săgeată, 2002, р. 1–9).

Фундаментальні положення про державну політику, правову систему та еволюцію адміністративного устрою Королівської Румунії подано в курсі Еміль Черня

«*Istoria statului și dreptului românesc*», де викладено законодавчі основи адміністрування та принципи функціонування органів місцевої влади в умовах посиленої централізації (Cernea, 2006, p. 352).

Більш безпосередньо до теми дослідження звертаються українські автори. Так, Іван Торончук, який аналізує структурну перебудову місцевих інституцій влади, висвітлює зміну статусу громад і повітів, а також окреслює функції та компетенції посадових осіб. Автор наголошує на специфіці взаємодії між органами самоврядування та централізованою адміністрацією, що дозволяє простежити реальний рівень самостійності місцевих громад.

Важливим для поглиблення теми є також внесок Ігоря Піддубного, який зосереджується на юридичних і організаційних аспектах діяльності виконавчої вертикалі – префектів, нотарів, примарів. Дослідник подає розгорнуту характеристику адміністративної системи в регіоні, аналізує нормативно-правову базу та практику реалізації законодавства на місцях, зокрема в контексті національних і соціальних викликів (Піддубний, 1999).

Незважаючи на наявність вказаних праць, в українській науковій традиції відсутній комплексний аналіз місцевого самоврядування Північної Буковини з урахуванням і нормативного регулювання, і конкретної практики функціонування інституцій. Також не досить вивчено питання взаємодії громадських органів з представниками центральної влади, вплив адміністративної централізації на локальні ініціативи, кадрову політику та правовий статус службовців. Це зумовлює актуальність теми та необхідність її подальшої системної розробки.

Виклад основного матеріалу. Процес формування місцевого самоврядування у Румунії бере початок від 1864 р. зі схвалення закону про право місцевих громад на самоврядування (Săgeată, 2002, p.1–9). Однак, незважаючи на численні політичні заяви, основною метою тогочасної Румунії було недопущення децентралізації влади на місцевому рівні. Подібний стан речей зберігався до осені 1918 р., коли Румунія розширила свої території, анексувавши Буковину та Трансильванію, де місцеві органи влади були наділені правом на самоврядування. З метою найшвидшої уніфікації місцевої влади румунська влада обмежила права місцевих громад Буковини на самоврядування. Відразу було прийнято рішення розпустити Австро-Угорські ради місцевих громад та звільнити чинних примарів і призначити для організації місцевої влади тимчасові комісії з числа осіб, які користувалися найбільшою довірою (священнослужителів, учителів, адвокатів).

Як відомо, стаття 108 конституції 1923 р. проголошувала основні засади організації управління на місцях та права на самоврядування. Цією ж нормою права передбачалося надання членам повітових рад і рад громад бути обраними на основі загального, рівного, прямого, таємного, обов'язкового голосування та з представництвом меншості відповідно до вимог, передбачених законом (Constituțiunea nouă din 29 Martie 1923). Конституція передбачала проведення адміністративно-територіальної реформи, уніфікації з метою завершення процесу організації місцевої влади на приєднаних територіях.

Однак Буковина побачила закон про адміністративну уніфікацію тільки у липні 1925 р. У законі місцевим громадам було гарантовано право на самовряду-

вання. За новими нормами про адміністративну уніфікацію самоврядування здійснювалося на двох рівнях – повітовому та на рівні місцевих громад, які поділялися на сільські та міські (Sernea, 2006, p. 324). Перші виступали у законі як такі, що формувалися з одного або більше сіл із встановленням центру громади в одному із сіл (ст. 3). Також у згаданій статті містилися положення про можливість асоціації громад у випадку неспроможності фінансово утримувати адміністративний, технічний, лікарський персонал. За статтею 4 міські громади визначалися як центри повітові (резидентні громади) та громади не-резидентні. Найважливіші за економічним чи культурним значенням міські громади відповідними законами проголошувалися муніципіями. З метою здійснення контролю, нагляду за виконанням законів та покращення адміністрування повіті поділялися на волості, які включали різну кількість громад. Міські громади з цією метою поділялися на сектори. Волость та сектор у такому випадку не виступали юридичними особами (ст. 5) (Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924, p. 338).

Власне, громада і повіт виступали юридичними особами і мали всю повноту влади у сфері ініціативи та управління місцевими інтересами та виконували свої повноваження. Згідно зі статтею 10 закону, інтереси громад та повітів представляли ради, що склалися з обраних за законом радників. Кількість радних у повітових радах визначалася пропорційно до кількості населення повіту, але без урахування кількості мешканців повітового центру. Право бути кандидатами до повітових рад мали громадяни Румунії, яким виповнилося 25 років, що мали право голосу й проживали на території, де вони висунули свою кандидатуру, не менше року. Повітові органи самоврядування були представлені повітовими радами. Такі ради виконували свої повноваження під керівництвом центральних органів та в інтересах місцевої громади. Окремим законом передбачалося встановлення управління громадами з населенням понад 300 тис. мешканців (Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924, p. 339).

Главою адміністрації громади був примар (primarul), якому потрібно було виконувати всі рішення ради чи постійних делегацій та наглядати за управлінням громадою. Примарії (primarii) міст Буковини було створено наприкінці 1918 р. після встановлення румунської адміністрації у краї, які виконували функції управління містами та селами. Очолювалися такі адміністративні органи примарами, яких обирали на комунальних виборах терміном на 5 років. Примарі були місцевими представниками влади у містах та селах, до повноважень яких, зокрема, належало виконання рішень комунальних рад, вони видавали накази, положення, регламенти та різного роду акти локальної нормотворчості.

У складі примарії перебували такі структурні підрозділи (відділи чи бюро): адміністративний, юридичний, статистичний, фінансовий, відділи економічного постачання, мобілізації, організації нації на території, записів актів цивільного стану, обліку населення, технічний, дорожній, зоотехнічний та комунальний відділи.

За час перебування Буковини у складі Королівства Румунії було утворено дев'ять міських примарій, зокрема: примарії міст Сторожинець, Вашківці та Вижниця Сторожинецького повіту, Герца Дорохойського повіту, Садгора, Заставна й Кіцмань Чернівецького повіту, Хотин, Новоселиця Хотинського повіту (Кушнір, 2024, с. 151–154).

Примарії громад (comunelor) півночі Буковини (Чернівецький, Сторожинецький, пласа Радівецького повітів) було створено наприкінці 1918 р. після встановлення в краї румунської адміністрації. Очолювали примарії примарі – представники місцевої влади, які обиралися сільськими зборами терміном на 5 років. Усі громади Буковини, крім муніципій, були підпорядковані повітам, тоді як муніципії підпорядковувалися міністерству внутрішніх справ.

Главою повітової адміністрації виступав префект, який на своєму посту мав виконувати постанови і рішення повітової ради та повітових делегацій, контролював управління повітом загалом та громадами зокрема (ст. 11). Рішення громадських та повітових рад не могли бути скасовані чи заборонені інакше як згідно із законом. Згідно зі статтею 14 префект визнавався представником центральної влади в межах повіту і мав здійснювати свої функції прямо через субпрефекта, претора, поліцію, нотаря.

За міністром внутрішніх справ залишалися повноваження у сфері контролю та спрямування діяльності громад та повітів у напрямі спільних з державою інтересів. Також міністру належало право контролю та перевірки місцевих адміністрацій, як і інших представників влади. Підпорядкування громад владі повіту було прямим, тоді як муніципії підпорядковувалися міністерству внутрішніх справ (Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924, p. 339–340).

Стаття 7 передбачала обов'язок кожного громадянина незалежно від статі чи національності бути членом однієї громади та брати участь у її житті. Переміщення осіб з однієї громади в іншу могло здійснюватися з обов'язковим повідомленням про це органів влади.

Так, громада мала раду, яка складалася на 3/5 із виборних радних та на 2/5 з радних по праву. Кооптувалася до складу рад і певна кількість радних від жіноцтва. Пропорції тут визначалися таким чином: для міських громад з населенням понад 250 тис. осіб – 7 радних, для міських громад з населенням до 100 тис. – 5 радних та у громадах до 50 тис. – 3 радних. У решті громад їх число мало становити 2 особи. Статтею 18 визначалося число радних, яке безумовно було найменшим та незмінним у сільських громадах – 9 осіб. Громади з населенням понад 250 тис. вибирали 36 радних, від громад з населенням у 100–250 тис. осіб – 30 радних.

Серед тих, хто виступав радним по праву, могли бути представники державних початкових та середніх і професійних навчальних закладів, представники найчисельніших культів, вищі представники міністерств соціального захисту, сільського господарства, громадських робіт.

Усі громадські радні мали проживати в межах громади, виняток становили радні повітової ради, які могли мешкати в межах повіту. Проте число обраних радних мало переважати суму радних по праву та кооптованих. Загальне ж число громадських радних могло змінюватися раз на десять років відповідною радою та із затвердженням міністерства внутрішніх справ (Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924., p. 340–341). Існував відповідний порядок в обранні примара. Також існувала необхідність у підготовці виборів постійною делегацією.

Вибори її проводилися раз на 4 роки у відповідному порядку. При цьому примар вибирався в усіх громадах за виключенням муніципій. Вибори були таємними

з більшістю голосів. Навіть якщо на засіданні не вибирали, то вибори повторювалися на цьому ж засіданні. У муніципіях громадська рада вибирала зі свого складу кандидатів на примара, окрім тих, хто направлявся до повітової ради (*Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924*, р. 341–344).

Засідання громадської ради було обов'язковим раз на триместр чи скликалося в разі потреби громади. Скликання ради проводилося примарем чи особою, яка його замінювала, за три дні до зібрання. Запрошення мало містити порядок денний. Право виступу на таких засіданнях муніципій мав і префект, але він не володів схвальним голосом. Не включене до порядку денного питання не могло розглядатися на засіданні. Рішення приймалися абсолютною більшістю наявних членів, за виключенням тих, які по закону мали прийматися більшістю. Рішення засідання вносилися до звіту та короткого оголошення, яке оприлюднювалося (*Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924*, р. 344–345).

Сфера діяльності громадських рад обмежувалася інтересами громади. До них входили питання початкової освіти, професійної підготовки, питання культу, охорони здоров'я, підтримання на належному рівні стану ветеринарії, утримання доріг, організації руху, збереження навколишнього середовища та пам'яток, підтримання закладів громадської освіти, контроль за бюджетом, кооперацією і т. ін. (*Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924*, р. 346–347).

Примар представляв громаду перед судовими органами та був шефом поліції громади. Всі основні повноваження примаря зосереджені у ст. 60 закону, адже на ньому були і повноваження призначення службовців, передачі частини повноважень у певній сфері члену постійної делегації, нотарю чи директору або шефу служби муніципії. У повноваженнях примаря було інспектування шляхів, зал для виступів, ринків з тим, щоб дотримувалися санітарні норми. Також примар був єдиним у праві давати розпорядження в межах своїх повноважень. Окремі з них, які робилися в межах аграрних, ветеринарних, санітарних, громадських робіт, могли бути дані після відповідних консультацій. Рішення примаря могли оскаржуватися у законний спосіб (*Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924*, р. 348–350).

Окремо виділялися приміські громади. Згідно із законом статус приміської надавався громаді за рішенням ради міської громади. Таким же правом володів і префект повіту. Проте зробити це можна було на підставі рішення комісії, що складалася з члена постійної делегації, інженера, старшого медика примарії, примаря та 2 членів громадської ради відповідного села. Комісії слід було вивчити розташування населеного пункту та чисельність населення, засоби утримання, санітарний стан, водопостачання, освітлення, водовідведення, шляхи сполучень, заняття населення.

Схвалені рішення публікувалися в «*Monitorul Oficial*» і ставали обов'язковими до виконання. При цьому кожна приміська громада зберігала свою окремішність, маючи громадську раду та адміністративні органи. Примар чи делегований входив до складу міської громадської ради на правах делегованого члена. Інтереси приміської громади мав представляти примар та постійна делегація з правом ухвального голосу.

У випадку непорозумінь між міською та приміською громадами арбітром у суперечці виступало міністерство внутрішніх справ, яке мало розглянути справу протягом 10 днів (*Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924*, р. 353–354).

Відповідно до закону кожна громада мала своїх службовців, адже вона мала право засновувати служби для власних потреб. Служби ці були адміністративна, технічна, економічна, фінансова, статистична, санітарна, юридична та ін. При цьому громади мали право створювати і спеціалізовані служби. Обов'язковою була посада секретаря громади, який одночасно виступав і касиром громади. Його посада дозволяла бути шефом канцелярії, що робило секретаря відповідальним і за архів, і за контрпідписання актів, редагування протоколів. Службовці громади поділялися на адміністративних та за спеціальністю. Таким чином, до першої категорії належали громадські секретарі, директори чи шефи бюро, службовці. До іншої категорії належав вчительський персонал, персонал лікарський, ветеринарний, технічний, економічний, фінансовий, сільськогосподарський (*Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924*, р. 354–355).

Повітова рада також складалася на 3/5 з обраних членів та 2/5 з членів по праву. Чисельність ради залежала від кількості населення в повіті і була пропорційною їй. Так, у повіті з населенням понад 400 тис. осіб рада складалася з 36 радних, з населенням 200–400 тис. – 30 та 24 у решті повітів. Одночасно з радними вибирали їх заступників (третина чисельності) для заміни вакантних місць у разі потреби. Число радних могло змінюватися раз на 10 років рішенням відповідної ради з підтвердженням міністерства внутрішніх справ. Членами ради по праву були примар та 2 радні міської громади центру повіту, шкільний ревізор та найстарший за чином представник професійної та середньої освіти, представники міністерств охорони здоров'я, сільського господарства та громадських робіт, фінансовий адміністратор, радник сільського господарства, протоієрей тієї церкви, що мала найбільше вірних, представники Аграрної палати, Палати промисловості та торгівлі, шеф юридичної служби, представник кооперації.

Члени новоствореної повітової ради після складання присяги на засіданні вибирали таємним голосуванням бюро, яке мало діяти 4 роки. До його складу входили голова, 2 співголови, 2 секретарі, 2 квестори. В такому складі бюро мало діяти до обрання нового. Після обрання бюро формувалися 5 комісій, кожна з яких мала чисельність 5–8 членів. Комісія діяла 4 роки, а радний міг бути членом у двох комісіях. Власне, комісії були адміністративна, фінансова і контролю, громадських робіт, економічна, культів та освіти, санітарна та соціальної допомоги.

У повноваженнях повітових рад була ініціатива у всіх питаннях, що стосувалися інтересів повіту. Ці інтереси перебували у сфері початкової освіти, професійної та середньої, охорони здоров'я та соціальної допомоги, будівництва та підтримання в належному стані шляхів сполучення, сільського господарства (рільництва та тваринництва), підтримання комерції, промисловості, ремесел та відповідних освітніх напрямів.

Засідання повітової ради проводилися 1 жовтня та 1 березня щороку, навіть якщо не скликалися попередньо. Позачергові засідання скликалися у разі потреби, якщо існувала така з точки зору інтересів повіту, на вимогу префекта чи міністра

внутрішніх справ. Скликання таких засідань проводилося головою ради, а у випадку нескликання впродовж 10 днів правом таким міг скористатися префект повіту.

Тривалість звичайної сесії становила 15 днів і рішенням ради та з інформуванням префекта могла бути продовжена. Тривалість надзвичайної сесії не могла перевищувати 10 днів. Відповідним був порядок винесення питань на обговорення на сесії та участі радних у цих обговореннях. Із числа доповідачів від комісій складали повітову делегацію, яку очолював префект. Справи делегації вів секретар повітової ради. Делегація виступала дорадчим органом при префекті повіту (*Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924*, р. 359–363).

Адміністративні служби повіту включали: адміністративну, фінансову та бухгалтерію, статистичну, технічну, шляхів і споруд, санітарну та соціальну охорону, ветеринарну і зоотехнічну, освітню, культів, економічну, юридичну. Службовці у повіті були адміністративними та спеціалістами, до першої категорії належали секретар, директори та шефи відповідних служб, шефи бюро. До другої категорії належав персонал початкових та професійних навчальних закладів, юристів, персонал санітарний, ветеринарний, технічний, фінансовий, економічний, сільсько-господарський. Вимоги до секретаря ради були такими ж, як і до претора. Повітова адміністрація мала право здійснювати контроль за діяльністю службовців-спеціалістів (*Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924*, р. 363–364).

Обиралися до громадських і повітових рад румунські громадяни віком від 25 років. Не могли обиратися до складу рад активні військові, торговці спиртним у сільській громаді, ченці, орендарі повітової та громадської власності, службовці, найняті повітом чи громадою. Готувалися вибори за 2 місяці чи мінімум 21 день до їх дати, оголошення про які у громаді сільській чи міській давав наказ префекта.

Основні умови призначення префекта були: вік повних 30 років, володіння дипломом вищої школи, який визнавався державою. Префект не мав права обіймати інші оплачувані посади чи займатися вільними професіями, також не міг мати посаду у кооперативі чи банку. У випадку вакантної посади префекта міністр внутрішніх справ міг призначити на це місце субпрефекта чи генерального адміністративного інспектора. Префект виступав у подвійній якості – представника центральної влади та глави повітової адміністрації та здійснював контроль за всіма повітовими та громадськими службами.

Будучи шефом поліції, префект мав право вживати заходів до охорони правопорядку, використовуючи не лише поліцію, але й жандармів. У випадку потреби негайних дій саме письмове розпорядження префекта було підставою для виконання його офіцерами. Те ж стосувалося і судових справ, оголошення яких також було у сфері компетенції префекта.

Обов'язком префекта було скликання двічі на рік у центрі пласи нарад за участю фінансового керівника, радника із сільського господарства, медика і ветеринара та ін. для обговорення питань місцевого розвитку, виконання законів. Наприкінці року префект подавав звіт міністру внутрішніх справ про стан повіту у всіх аспектах. На допомогу префекту були один або два службовці, призначені міністром, які формували кабінет префекта. Діяла також рада префектури, яка складалася з префекта (голова), примаря резиденційної громади, першого прокурора чи про-

курора суду, першого медика, фінансового управителя, інженера, архітектора, ветеринара, шкільного ревизора, радника аграрного, командира жандармської роти, представників міністерств промисловості, торгівлі, праці (*Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924*, p. 392–394).

Королівським декретом призначався субпрефект, представлення на якого подавалися префектом і міністром внутрішніх справ. Кандидат на посаду мусив мати диплом ліценціата права чи диплом вищої школи у іншій галузі та прослужити не менше 5 років службовцем волості (*plasa*). На субпрефекта покладалися обов'язки допомагати префекту у здійсненні ним своїх повноважень. Виступав він також у якості судового чиновника. Префект мав право делегувати йому частину своїх повноважень. Ранг субпрефекта відповідав рангу шефа служби I класу.

У прямому підпорядкуванні префекту перебував претор, якому належало виконувати повноваження та підтримувати порядок і громадську безпеку. Претору могли делегуватися префектом частина його повноважень. У пласі претор очолював поліцію і у цьому питанні також був підпорядкованим та підзвітним префекту. Призначався претор рішенням міністерства і мусив мати диплом про професійну підготовку чи п'ятирічний термін роботи нотарем. Іменуватися преторами могли й ліценціати права. Ранг претора відповідав рангу директора I класу у міністерстві.

Обов'язковим для претора було подання префекту щомісячного звіту про стан волості. Представником центральної влади в громаді виступав нотар, призначенням якого було спостереження за дотриманням законів та регламентів, виконанням розпоряджень, дотриманням заходів безпеки. Його участь у засіданнях громадських рад зводилася до нагляду, надання порад адміністрації. Призначався нотар префектом і особа, яка проходила цю процедуру, мала відповідати вимогам до службовців. У тому числі перевагу отримували ліценціати права, випускники шкіл нотарів у Фегераші, Лугожі, Арадї, шкіл Старого королівства. Призначалися нотарі на термін у два роки тимчасово і отримували звання після доведення ними відповідності своїй посаді.

Висновки. У ході дослідження становлення та розвитку місцевого самоврядування на Північній Буковині в період входження регіону до складу Королівства Румунія було виявлено низку системних закономірностей та суперечностей, що визначали характер управлінської політики держави стосовно приєднаних територій.

Формальне впровадження румунської моделі місцевого самоврядування, закріплене в законодавстві 1920-х років, у тому числі в Законі про адміністративну уніфікацію 1925 р., не передбачало реального розширення повноважень місцевих громад. Навпаки, адміністративна система Румунії будувалася на принципах унітарності, централізації та підпорядкованості регіональних структур державному апарату.

Структура громад і повітів передбачала існування виборних органів – громадських рад, радних, примарів, їхня діяльність постійно перебувала під наглядом представників центральної влади (префектів, нотарів, інспекційних органів). У результаті місцеві органи влади перетворювались із носіїв самоврядних повноважень на виконавців рішень з центру.

Адміністративна модель Румунії включала поділ службовців на загальних та спеціалізованих, чітко регламентувала їхній статус, обов'язки та механізми при-

значення, що свідчить про високий рівень бюрократизації управління. Водночас така система обмежувала гнучкість та ініціативність на місцях, особливо в умовах багатонаціонального складу населення Буковини.

На особливу увагу заслуговує проблема приміських громад, які внаслідок законодавчих та адміністративних змін частково втрачали свою правосуб'єктність, що викликало конфлікти компетенцій між міськими та сільськими адміністраціями.

У підсумку, досвід функціонування місцевого самоврядування у Північній Буковині в міжвоєнний період XX ст. демонструє, як за умов формального закріплення демократичних механізмів у державному управлінні можлива їх фактична нейтралізація через централізовані форми адміністративного контролю. Така практика свідчить про пріоритет державної уніфікації над регіональною автономією. Такий досвід важливий для осмислення проблем децентралізації у сучасних умовах реформування адміністративно-територіального устрою України.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

Кушнір, Я. (2024). Принципи реформування адміністративно-територіального устрою на Буковині у 1925 р. *Матеріали VIII Міжнародної наукової конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Одеські читання: актуальні проблеми всесвітньої історії»*. Одеса, 151–154.

Піддубний, І. (1999). Адміністративне управління Буковини у міжвоєнний період (1918–1940 рр.). *Питання історії України* : збірник наукових статей. Чернівці, 3, 294–304.

Торончук, І. (2009). Система органів управління Буковиною після проведення адміністративної уніфікації 1925 р. у Румунії. *Науковий вісник ЧНУ імені Юрія Федьковича. Правознавство*. Чернівці : Рута, 518, 32–39.

Săgeată, R. (2002). Evoluția organizării administrativ-teritoriale a României în perioada interbelică (1918–1940). *România*, 1–9.

Cernea, E. (2006). *Istoria statului și dreptului românesc: curs universitar* (ed. rev. și adăug.). București : Universul Juridic, 352.

Constituțiunea nouă din 29 Martie 1923. Adnotată cu trimiteri la art. Constituției din 1866 și la art. din textul belgian. *Codul General al României*. Vol. XI–XII: Legi noi de unificare 1922–1926. (1927). Hamangiu, C. (Ed.). București, 18–20.

Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924. *Codul General al României*. Vol. XI–XII: Legi noi de unificare 1922–1926. (1927). Hamangiu, C. (Ed.). București, 338 – 403.

REFERENCES

Cernea, E. (2006). *Istoria statului și dreptului românesc: curs universitar* (ed. rev. și adăug.). București: Universul Juridic (in Romanian).

Hamangiu, C. (Ed.). (1927). *Constituțiunea nouă din 29 Martie 1923. Codul General al României* (Vol. XI–XII: *Leginoui de unificare 1922–1926*). București, 18 (in Romanian).

Hamangiu, C. (Ed.). (1927). *Lege pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1924. Codul General al României* (Vol. XI–XII: Legi noi de unificare 1922–1926). București, 338 – 403 (in Romanian).

Kushnir, Ya. (2024). Pryntsypy reformuvannia administratyvno-terytorialnoho ustroiu na Bukovyni u 1925 r. In *Materialy VIII Mizhnarodnoi naukovoï konferentsii studentiv, aspirantiv ta molodykh vchenykh «Odeski chytannia: aktualni problemy vsesvitnoi istorii»*. Odesa, 151–154 (in Ukrainian).

Piddubnyi, I. (1999). Administratyvne upravlinnia Bukovyny u mizhvoyennyi period (1918–1940 rr.). *Pytannia istorii Ukrainy: zbirnyk naukovykh statei*. Chernivtsi, 3 (in Ukrainian).

Săgeată, R. (2002). Evoluția organizării administrativ-teritoriale a României în perioada interbelică (1918–1940). *România*, 1–9 (in Romanian).

Toronchuk, I. (2009). Systema orhaniv upravlinnia Bukovynoiu pislia provedennia administratyvnoi unifikatsii 1925 r. u Rumunii. *Naukovyi visnyk ChNUim. Yuriia Fedkovycha*, 518 (*Pravoznavstvo*), 32–39. Chernivtsi: Ruta (in Ukrainian).

Yaroslav KUSHNIR

Master of History

PhD student Department of Ukrainian History,

Faculty of History, Political Science and International Relations,

Y. Fedkovych National University of Chernivtsi

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2427-4796>

iaroslav555@ukr.net

BETWEEN DECLARATION AND CENTRALIZATION: LOCAL SELF-GOVERNMENT IN BUKOVINA UNDER THE ADMINISTRATIVE POLICY OF ROYAL ROMANIA IN 1918–1938

Abstract. The article examines the process of institutional formation and functioning of the local self-government system in the territory of Northern Bukovina after its annexation to the Kingdom of Romania in 1918. The author analyzes the regulatory and legal framework of governance in the region, in particular the implementation of the provisions of the 1923 constitution, the 1925 law on administrative unification, and the accompanying bylaws.

It is noted that, despite the proclamation of the principles of decentralization and democratic governance, the actual administrative policy of Romania regarding the annexed territories, including Bukovina, was characterized by the centralization of powers, the elimination of autonomous bodies typical of the Austrian administrative system, and the appointment of loyal temporary governing bodies.

After the adoption of the 1925 law, local self-government acquired a two-tier structure: communities (rural and urban) and counties. Communities had the status of legal entities, formed public councils of elected and official members, who had the right to make decisions on issues of local importance: education, healthcare, culture, improvement, cooperation, etc. The leading person in the community was the mayor, who was elected for a term of 5 years. The mayor had broad powers, including the implementation of council decisions, regulation of administrative activities and representation of the community before state bodies.

County councils were formed taking into account the size of the population and included both elected councilors and representatives of key ministries and institutions. Their activities were aimed at implementing general state and local tasks in the areas of education, healthcare, infrastructure, and social protection.

Along with public and county councils, there was a vertical executive administration: prefects, sub-prefects, praetors, notaries, who implemented the functions of central government in the localities. The prefect was the government representative in the county, coordinated the activities of administrative services and exercised general control over compliance with the law.

Special attention is paid to the status of suburban communities, which could be attached to the urban community, but retained partial autonomy. The author emphasizes the complexity of the legal procedures that accompanied the change in the status of settlements, as well as the interaction between urban and suburban administrations.

Considerable attention in the work is devoted to the personal composition of local councils, requirements for employees, as well as the role of such key figures as the community secretary, notary and employees of specialized departments (veterinary, sanitary, technical, etc.). The classification of administration employees by categories (general administrative, specialized) is presented, their functional responsibilities and the procedure for appointment are described.

Thus, the author of the article concludes that the Romanian model of local self-government in Bukovina combines elements of democratic representation with instruments of strict administrative control, which ultimately ensured the preservation of the unitary model of public administration in a multinational region.

Keywords: local self-government, Bukovina, Royal Romania, administrative reform, community, county, mayor, prefect, decentralization, public administration, interwar period, administrative-territorial structure.