

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

Анотація. Встановлено, що пріоритетним напрямом законодавчої діяльності Української Національної Ради ЗУНР була сфера державного будівництва. Економічні відносини регулювалися нормативно-правовими актами Державного Секретаріату – уряду ЗУНР. В умовах польсько-української війни така модель виявилася достатньо ефективною для швидкої побудови повноцінної держави.

Ключові слова: Західноукраїнська Народна Республіка, Українська Національна Рада, Державний Секретаріат, державне будівництво, економічні відносини, законодавча діяльність.

Summary. It has been established that the priority course of the legislative activity of the Ukrainian National Council WUNR was the sphere of state building. Economic relations were regulated by normative legal acts of the State Secretariat – the Government of the WUNR. Given the conditions of the Polish-Ukrainian war, this type of model proved to be quite effective for rapid development of a fully-fledged state.

Key words: West Ukrainian People's Republic, Ukrainian National Council, State Secretariat, state building, economic relations, legislative activity.

Революційні події в Україні 1917–1921 рр. стали визначним етапом в історії національного державотворення. В умовах глибокої політичної і економічної кризи українці віднайшли у собі сили для відродження своєї держави й голосно заявили про право нашого народу на самовизначення.

Досвід державотворення Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР) є особливо цінним і повчальним, адже ЗУНР стала повноцінною державою у дуже короткий проміжок часу. У складних геополітичних умовах сьогодення осмислення й узагальнення цього досвіду є, безумовно, необхідним у розбудові демократичної, правової Української держави.

Активізація державотворчих процесів в Західній Україні відбувалася в умовах завершення Першої світової війни та розгортання революційних рухів в Австро-Угорщині, Росії, Німеччині. Нагадаємо, 16 жовтня 1918 р. імператор Австро-Угорщини видав маніфест, яким передбачалася перебудова держави на засадах федерації. Народом, які проживали на її теренах пропонувалося створювати власні сейми. Таким чином 18 жовтня 1918 р. у Львові на зборах українських послів австрійського парламенту, депутатів галицького й буковинського сеймів, лідерів політичних партій, студентства та церковних ієрархів було утворено Українську Національну Раду (УНРаду), її головою (президентом) став Є. Петрушевич. Відповідно до «Статуту Української Національної Ради» від 18 жовтня 1918 р. УНРада визначалася як Конституанта (конституційні збори), тобто вищий тимчасовий орган республіки, який має діяти до скликання Установчих зборів та вжити усіх необхідних заходів «репрезентативного, законодавчого та адміністративного характеру», для реалізації права українського народу, який проживає на території Австро-Угорської монархії, на самовизначення [7].

У своїй законодавчій діяльності Українська Національна Рада основну увагу приділяла вирішенню найбільш нагальних питань державного будівництва. Першочерговим стало вироблення нормативно-правових актів конституційного характеру. Так уже у «Прокламації Української Національної Ради» від 19 жовтня 1918 р., проголошувалося об'єднання українських етнічних територій Галичини, Буковини і Закарпаття в єдину українську державу у складі Австрії. На УНРаду покладалася обов'язок розробити конституцію, відповідно до якої держава мала будуватися на основі «загального рівного, таємного і прямого виборчого права»,

національно-культурної автономії та представництва в уряді національних меншин [6].

До прийняття Конституції головні засади державотворення визначалися «Тимчасовим основним законом про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії», ухваленим Українською Національною Радою на засіданні 13 листопада 1918 р. Він містив п'ять статей: ст. 1 проголошувала назву держави – Західноукраїнська Народна Республіка; ст. 2 визначала, що територію держави утворюють українські етнографічні області колишньої Австро-Угорської монархії; ст. 3 закріплювала самостійність ЗУНР; ст. 4 проголошувала, що джерелом влади в ЗУНР є народ, який здійснює її через своїх представників, обраних громадянами, незалежно від статі, на основі загального рівного, прямого, таємного голосування за пропорційною виборчою системою. Найвищим органом влади має стати парламент – Установчі збори, а до його скликання владу здійснюватимуть УН Рада і Державний Секретаріат; ст. 5 затверджувала герб ЗУНР – золотий лев на синьому полі та печатку, яка довкола герба мала напис «Західноукраїнська Народна Республіка» [3, с.5–6].

Упродовж короткого проміжку часу було прийнято ряд нормативно-правових актів, у яких визначалися організаційно-правові засади діяльності центральних та місцевих органів влади та управління. Це, зокрема, закони «Про тимчасову адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки» від 16 листопада 1918 р. [3, с. 6–8], «Про утворення Президії Української Національної Ради» від 4 січня 1919 р. [3, с. 151] та «Про Виділ Української Національної Ради» від 4 січня 1919 р. [3, с. 151–152]. Президія УНРади та Виділ УНРади були постійно діючими органами. Президія УНРади здійснювала організаційну роботу щодо скликання і ведення засідань УНРади. До компетенції Виділу належало: призначати і звільняти членів уряду та керівників вищих цивільних і військових установ; затверджувати і оприлюднювати закони; здійснювати помилування; представляти державу на зовнішньополітичній арені. Сучасні дослідники вважають, що Виділ

УНРади фактично колективно виконував функції глави держави. Різноманітність законодавчих актів УНРади призвело до хибного тлумачення деякими дослідниками посади «президента Української Національної Ради», яку обіймав Є. Петрушевич, як посади глави держави. Закони УН Ради Є. Петрушевич підписував лише як «Президент УН Ради», а не «президент держави» чи «президент ЗУНР». Таким чином, Є. Петрушевич, як президент УН Ради, фактично виконував обов'язки глави парламенту (спікера) [4, с. 332].

Звертає на себе увагу, що конституційні закони ЗУНР були невеликими за обсягом. Наприклад «Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії» мав усього п'ять статей, Закон «Про Виділ Української Національної Ради» – шість. На нашу думку це пояснюється по-перше, прагненням УНРади максимально швидко закласти підвалини державного будівництва, тож визначалися лише найбільш принципові положення. По-друге, тим, що УНРада, як і Українська Центральна Рада, позиціонувала себе як тимчасовий орган влади, який діятиме до скликання Установчих зборів (Сейму). Однак, в умовах воєнного часу, вибори до парламенту відкладалися, до цього питання УНРада повернулася лише через кілька місяців. 31 березня 1919 р. було ухвалено Закон «Про скликання Сейму ЗУНР», а 13 квітня 1919 р. – Закон «Про вибори до Сейму», якими закріплювався принцип народовладдя. Однопалатний Сейм мав обиратися громадянами на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Активне виборче право належало громадянам з 21 року, пасивне – з 25. Позбавлялися виборчого права душевнохворі та засудженні судом за вчинення злочину. Сейм мав складатися з 226 послів, які обиралися за національно-пропорційною системою: українці могли обрати 160 послів, поляки – 33, євреї – 27, австрійці – 6. Таким чином національним меншинам гарантувалися місця у сеймі пропорційно їх чисельності. Як відзначають сучасні дослідники, у жодній державі світу того часу, та й нині ми не бачимо

такої національної толерантності, поваги не на словах, а на ділі до людей національних меншин, іншого віросповідання [5, с. 34. 10, с. 178]. Обраний таким чином Сейм мав бути скликаний у червні 1919 р., проте розвиток воєнних подій перешкодив цьому.

Розв'язанню наболілого національного питання мав сприяти і Закон «Про державну мову» від 15 лютого 1919 р. [3, с. 226], яким закріплювався статус української мови як державної, водночас національним меншинам гарантувалося право вільно користуватися і розвивати свою мову. Таким чином держава намагалася створити однакові умови для вільного розвитку як українців, так і національних меншин. Цьому мав сприяти і Закон «Про право громадянства на Західній області Української Народної Республіки» від 8 квітня 1919 р. [3, с. 335–337], яким встановлювалося, що кожна людина, яка на момент проголошення закону належала до якоїсь міської чи сільської громади ЗОУНР ставала громадянином УНР. В інших випадках питання про надання чи позбавлення громадянства вирішував Державний Секретаріат.

Порядок оприлюднення законів визначався у Законі «Про спосіб оповіщення законів і розпорядків». За його положеннями всі нормативно-правові акти підлягали оприлюдненню у «Віснику державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки» від 4 січня 1919 р., закони – після їх підписання президентом УНРади та одного з членів Виділу, а розпорядження – за підписом відповідного секретаря. Закон набував чинності на восьмий день після його прийняття, якщо інше у законі передбачено не було [3, с. 154].

Таким чином, у конституційних актах ЗУНР (ЗОУНР), прийнятих у період з жовтня 1918 р. і до червня 1919 р. знайшло відображення прагнення лідерів західних українців будувати державу на засадах демократизму, колегіальності, національної толерантності. Однак поразки Української Галицької Армії у боях з польськими й румунськими військами та критичне становище ЗУНР обумовили появу авторитарних тенденцій, про що засвідчує спільний Акт Президії Виділу Української Національної Ради ЗОУНР і

Державного Секретаріату від 9 червня 1919 р. Згідно з цим документом уся військова і цивільна державна влада передавалися «уповновласненому диктаторові» Є. Петрушевичу. Того ж дня було оприлюднено звернення диктатора до українського війська із закликом докласти усіх сил для визволення свого краю від польських військ. «Моя воля, – проголошував уповновласнений диктатор, – є тепер найвищим наказом для всякого, хто живе у нашій державі... За непослух і невиконання жовнірського (військового) обов'язку, дезертирство і т.д. буде вимірено кожному суворе покарання, аж до смертної кари включно, бо краще щоб загинуло кілька злочинців ніж мала би гинути Вітчизна» [1].

Другим важливим напрямом законодавчої політики ЗУНР було регулювання економічних відносин. Ще у законі УНРади «Про тимчасову адміністрацію» від 16 листопада 1918 р. вказувалося, що в ЗУНР залишаються чинними закони і розпорядження колишньої Австро-Угорської імперії, якщо ті не суперечать інтересам новоутвореної держави, але, з часом, і вони підлягали зміні або заміні [3, с. 6–8]. Бойові дії на західноукраїнських землях у роки Першої світової війни призвели до занепаду економіки, промислові підприємства у більшості своїй були зруйновані, їх обладнання вивезено. Питання наповнення бюджету стояло надзвичайно гостро. Сучасник тих подій М. Чубатий згадував: «У нас по суті не було ніякого фінансового плану, ніякого навіть провізоричного бюджету, а зробити його було неможливо». Видатки робилися з дня на день в міру появи грошей чи матеріальних засобів [11 с. 39]. Показово, що невідкладні заходи вживалися відповідно до рішень урядових установ. Так, згідно з обіжником Державного секретаріату фінансів було обліковано всі грошові запаси в банках і ощадних касах [3, с. 49–50], тимчасовим розпорядженням Державного секретаріату для торгівлі і промислу від 19 листопада 1918 р. було заборонено вивіз нафти і нафтопродуктів за межі держави [3, с. 20]. У листопаді 1918 р. повітові комісари за вказівкою Державного секретаріату внутрішніх справ повинні були провести ревізію усіх запасів продовольства в повітах [3, с. 41–42] а

згідно із спільним обіжником Державного секретаріату внутрішніх справ та Державного секретаріату земельних справ від 18 січня 1919 р. зобов'язані були стежити за належним проведенням весняних сільськогосподарських робіт [3, с. 163–165]. Відповідно до розпорядження Державного секретаріату фінансів від 1 грудня 1918 р. заборонявся продаж будь-яких тютюнових виробів без сплати відповідного податку та ліцензії [3, с. 45–46], а розпорядженням від 18 грудня 1918 р. визначався порядок перевезення тютюнових виробів та встановлювалося жорстке покарання за його порушення [3, с. 127–129]. Перед загрозою голоду, з метою економії продовольства було видано розпорядження Державного секретаріату фінансів від 25 лютого 1919 р. про припинення роботи всіх гуралень [3, с. 261].

Однак, найболючішим у Східній Галичині, як власне й у Наддніпрянській, було земельне питання. Прийшовши до влади УНРада обіцяла проведення справедливої аграрної реформи. Для розробки її проекту при Державному Секретаріаті було створено спеціальну комісію, до якої ввійшли фахівці з сільського господарства, юристи, деякі члени УНРади. Комісією було розроблено декілька проектів земельних законів, які детально й досить тривалий час обговорювалися на засіданнях УН Ради [9, с. 108].

Зрештою, 14 квітня 1919 р. було прийнято Закон «Про земельну реформу». Закон передбачав: а) збереження принципу приватної власності; б) конфіскацію земель поміщиків, церков, монастирів, а також набутих із метою спекуляції та тих, що не обробляли власники своїми силами й вони перевищували необхідний для однієї сім'ї розмір; в) націоналізовані землі переходили до державного земельного фонду, з нього і мали наділятися земельними ділянками безземельні та малоземельні селяни; у першу чергу землею мали бути наділені жовніри (солдати), вдови та сироти; г) не мали права на отримання землі засуджені за дезертирство з лав української армії, за злочини проти Української республіки, її збройних сил, а також громадяни інших держав; д) особам, які втратили землю внаслідок націоналізації,

передбачалося відшкодування збитків. Без компенсації відбирали землі: а) у власників, які воювали проти Української держави; б) становили державну власність Австро-Угорщини; в) набуті спекуляцією в роки війни. У власність сільських громад переходили пасовища та водойми, за винятком суднохідних і лісосплавних річок. Ліси, надра та названі річки ставали власністю держави.

У законі окремо передбачалося, що наділення землею не може бути розпочато до закінчення війни та повернення жовнірів і полонених додому. До того часу землею мали управляти обласні, повітові та громадські земельні комісії. Водночас, у законі містилося попередження для селян, що за самовільне захоплення земель, нищення лісів, будинків, інвентарю тощо місцевій адміністрації надавалося право арештовувати винуватих на строк до 6 місяців та додаткова штрафувати на суму до 10 тис. крон.

Закон було оприлюднено лише 8 травня 1919 р.[2]. Тож очевидно, що керманічі ЗУНР (ЗОУНР) зволікали із реалізацією закону. Окрім того не вирішеними залишалися деякі важливі питання, зокрема, про розмір компенсації за націоналізовану землю, а також на яких умовах – за плату, чи без неї – буде проводитися наділення людей землею. Ці та решта аграрних питань відкладалося на розгляд майбутнього Сейму. Таким чином, Закон «Про земельну реформу» не відповідав очікуванням селян. Сучасник тих подій М. Стахів вважає, що поміркованість аграрної реформи пов'язувалася із сподіваннями лідерів ЗУНР на підтримку Антанти: «ухвала про просту конфіскацію нетрудової землі і передання її негайно в руки наділених селян безплатно означала б в очах Антанти, що ЗОУНР – це півбільшовицька держава..», а це неминуче «сталось б при допомозі рухливої польської пропаганди. Якщо не було б тих міркувань зовнішньополітичного характеру, підсумовує М. Стахів, – то УН Рада рішила б, напевно, земельну реформу відразу інакше» [8, с.192]. Із М. Стахівим погоджуються і сучасні дослідники [9, с.108]. Як показала історія, сподівання на Антанту не виправдали себе. Для неї пріоритетним завданням східноєвропейської

політики залишалося створення сильної Польщі, тож визнання незалежності української держави не входило в її плани.

Задекларовані УНРадою у програмних зверненнях 1 і 6 листопада . обіцянки із соціальних перетворень для робітництва також утілювалися в законодавчих актах доволі тривалий час. Так закон про запровадження 8-годинного робочого дня для робітників підприємств було ухвалено лише 12 квітня 1919 р. [3, с. 344–345].

Отже, законодавча діяльність УНРади була направлена, передусім на формування ефективного державного апарату. Розв'язання нагальних економічних проблем в ЗУНР покладалося, передусім, на Державний Секретаріат, у цій сфері УНРада зосередила свою увагу на вирішенні земельного питання, однак із проведенням аграрної реформи зволікала. Такий розподіл напрямів діяльності в умовах польсько-української війни виявився достатньо ефективним для швидкої побудови повноцінної держави. Однак захистити свою незалежність у протистоянні військовій агресії з боку Польщі та Румунії, яких підтримували значно сильніші європейські держави, ЗУНР (ЗОУНР) не змогла.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Диктатор до армії // Стрілець. – 1919. – 14 червня. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.oldnewspapers.com.ua/node/544> Назва з екрана.

2. Закон про земельну реформу // Республіка. – 1919. – 8 травня.

3. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Документи і матеріали: в 5 т. / Кер. роботи і відп. ред. О.Ю. Карпенко. – Т. 2. – Івано-Франківськ, 2003. – 712 с.

4. Історія держави і права України. Курс лекцій / В.М. Щербатюк (кер. авт. кол.), П.П. Захарченко, О.В. Кузьминець та ін., за ред.. В.М. Щербатюка. – К.: Фенікс, 2018. – 496 с.

5. Лісна І.С. Становлення української державності в Галичині (1918–1923 рр.). Монографія. / І.С. Лісна. – Тернопіль, 2001. – 89 с.
6. Проклямація Української Національної Ради від 19 жовтня 1918 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0007300-18> Назва з екрана.
7. Статут Української Національної Ради, прийнятий у Львові 18 жовтня 1918 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0006300-18> Назва з екрана.
8. Стахів М. Західна Україна та політика Польщі, Росії і Заходу (1772–1918 рр.) / М. Стахів. – Скрантон., 1958. – Т.ІІ. – 224 с.
9. Тимченко Р. Земельна реформа ЗУНР (ЗОУНР) 1919 р. / Роман Тимченко // Український історичний збірник. – 2012. – Вип. 15. – С. 105–118.
10. Тищик Б. Західно-Українська Народна республіка (1918-1923). Історія держави і права / Борис Тищик. – Львів: Тріада-плюс, 2004. – 392 с.
11. Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки / М. Чубатий. – Львів, 1921. – 52 с.