

ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ ТА ЗАКОНОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ



Б. ТИЩИК

*кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри історії держави,
права та політико-правових учень
(Львівський національний університет
імені Івана Франка)*

У листопаді 2018 р. виповниться 100 років від дня проголошення і діяльності Західноукраїнської Народної Республіки (далі — ЗУНР) — суверенної, незалежної держави, яка в результаті Української революції утворилася на західних землях України. 18 жовтня 1918 р. у Львові були скликані збори усіх українських послів австрійського парламенту, галицького і буковинського сеймів та по три представники від усіх політичних партій, духовенства і студентства. На цих зборах обрано Українську Національну Раду (далі — УН Рада) на чолі з Є. Петрушевичем [1, 89].

Готувалися до здобуття влади в усій Галичині і польські правлячі кола краю, вважаючи його «історичною польською землею». 28 жовтня 1918 р. у Кракові була утворена Польська ліквідаційна комісія, яка 1 листопада мала приїхати у Львів, перебрати владу в усій Галичині від австрійських властей у свої руки й оформити перехід краю до складу Польської держави. Отож, гаятись українцям не можна було. Отримавши санкцію УН Ради, військовий комітет, утворений з українських офіцерів ще у вересні

1918 р. на чолі з сотником Д. Вітовським, залучивши до акції близько півтори тисячі наявних у Львові українських вояків, у ніч з 31 жовтня на 1 листопада 1918 р. захопив владу у місті. Одночасно було розіслано по всій Східній Галичині розпорядження усім українським організаціям, осередкам, військовим структурам взяти владу у свої руки [2, 20]. Взяття влади українцями у свої руки по всьому краю пройшло відносно мирно. Але вже 1 листопада у Львові почалися бої — виступили польські військові організації, яких підтримало польське цивільне населення. 1 листопада УН Рада видала відозви «До населення міста Львова» та «Український народе», у яких говорилося, що «волею українського народу на українських землях Австро-угорської монархії утворилася українська держава...». Наголошувалося, що всім громадянам Української Держави без різниці національності і віросповідання надаються і гарантуються «громадянська, національна і віросповідна рівноправність». Усім національним меншинам пропонувалося обрати своїх представників до складу УН Ради (2 листопада) [3].

9 листопада 1918 р. на засіданні УН Ради визначено назву української держави — Західноукраїнська Народна Республіка, до складу якої, крім Східної Галичини, мали увійти Північна Буковина та українські повіти (комітати) Закарпаття. Держава охоплювала близько 70 тис. км² території з 6 млн населення (71 % українців, 14 % поляків, 13 % євреїв, 2 % угорців, румунів та ін.) [2, 22–23]. Невдовзі Північну Буковину захопила Румунія, а Закарпаття спочатку утримувала в своїх руках Угорщина, а у січні — квітні 1919 р. воно відійшло до складу Чехословаччини. Все це відбулося зі згоди і санкції Антанти. Таким чином, фактично держава ЗУНР охоплювала лише територію Східної Галичини з 4 млн населенням [2, 20].

9 листопада УН Рада сформувала уряд ЗУНР — Державний секретаріат (далі — ДС) на чолі з К. Левицьким. У складі уряду утворено 14 міністерств — державних секретарств на чолі з державними секретарями. Одним із основних завдань уряду вона визначила вжити всіх необхідних заходів для об'єднання західноукраїнських земель з утвореною на сході Українською соборною державою [3, 168].

13 листопада УН Рада визначила конституційні засади новоствореної Української Держави, прийнявши «Тимчасовий Основний закон», у якому закріплювалося верховенство і суверенітет народу, який здійснюватиме їх через свої представницькі органи, обрані на основі загального, рівного, прямого, таємного голосування за пропорційною виборчою системою. До виборів парламенту — Сейму, вся повнота законодавчої влади належала УН Раді, виконавчої — Державному секретаріату. Гербом ЗУНР став золотий лев на синьому полі (згодом тризуб), прапором — синьо-жовтий,

затверджено і державну печатку [2, 25–26].

Згідно з розпорядженням УН Ради від 1 листопада на всій території держави необхідно було ліквідувати всі старі органи місцевої влади й управління. Замість них шляхом виборів належало утворити нові, українські. Згідно з цим розпорядженням у перших числах листопада по всій території ЗУНР пройшли вибори до місцевих органів влади й управління. Для охорони громадського порядку у багатьох повітах і громадах обирали народну міліцію.

Щодо персонального складу різних ланок державного апарату, працівників залізниці, зв'язку, освіти, медицини тощо жодної національної дискримінації не чинилося. Поляки, євреї, австрійці та інші меншини могли залишатися на своїх місцях чи поступити на будь-яку іншу роботу, якщо тільки присягнули на вірність Українській Державі або хоча б зобов'язувалися не чинити їй шкоди.

Вдосконалювалася структура державного апарату влади й управління, форми і методи його діяльності, права основа. Так, 15 листопада УН Рада прийняла закон про доповнення її складу делегатами від більших міст й усіх повітів. Вибори цих делегатів пройшли з 22 по 26 листопада. Таким чином склад УН Ради розширився до 152 осіб, а отже, став більш представницьким.

16 листопада видано Закон «Про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки» (17 листопада) [3], відповідно до якого залишалося чинним попереднє, австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам і цілям Української Держави. Цього ж дня ДС на його виконання видав розпорядження «Про державну адміністрацію», в якому детально вре-

гульовувалися питання порядку створення, компетенції, форм діяльності місцевих органів адміністрації [2, 31].

22 листопада 1918 р. під тиском переважаючих сил ворога українське військо і державні власті залишили Львів. Державні установи переїхали спочатку у Тернопіль, а у перших числах січня 1919 р. — у Станіслав (нині — Івано-Франківськ). Тут 3 січня розпочала свої засідання дообрана на листопадових виборах УН Рада.

4 січня УН Рада утворила Президію у складі президента (голови) і чотирьох його заступників. Президентом УН Ради було знову обрано Є. Петрушевича, його заступниками — Л. Бачинського, С. Вітика, О. Поповича й А. Шмигельського. Президент скликав засідання УН Ради, головував на них, представляв у зносинах з іншими державними властями. На цьому ж засіданні утворено ще один важливий орган — Виділ УН Ради. Він складався з президента і дев'яти членів та виконував функції колегіального глави держави. Виділ обрано на час дії Ради, до обрання загальнонародними виборами справжнього парламенту [4, 2–3]. 4 січня 1919 р. було також прийнято закони «Про спосіб оповіщення законів і розпорядків», «Про недоторканість членів Української Національної Ради» та ін.

Вважаючи себе органом невиборним, тимчасовим, УН Рада у березні 1919 р. прийняла закон про скликання Сейму ЗУНР, а у квітні — виборчий закон. Однопалатний Сейм мав бути обраний громадянами на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Активне виборче право належало громадянам з 21 року, пасивне — з 25 років. Депутатів (послів) належало обрати згідно з національно-пропорційною системою. Це гарантувало всім націо-

нальним меншинам можливість мати своїх послів у парламенті.

Формуючи механізм держави, УН Рада ще у листопаді 1918 р. розпорядилася утворити корпус державної жандармерії — для охорони громадського порядку, державного й особистого майна, публічної безпеки. Її очолювала Команда української державної жандармерії на чолі з Головним комендантом (ним призначено Л. Индишевського). На місцях могла зберігатися і народна міліція, обрана з ініціативи населення у багатьох місцевостях. Навесні 1919 р. чисельність державної жандармерії становила близько 1 000 жандармів і 4 000 стажистів, 31 офіцера. Народних міліціонерів налічувалося близько 3 тис. осіб. Цими невеликими силами підтримувався весь лад і порядок у державі.

Важливою ланкою державного механізму ЗУНР були судові органи. Тимчасово, до прийняття відповідного закону про судоустрій і судочинство, залишалися на своїх місцях попередні судді та канцелярський апарат, тим більше, що багато з них були українцями. Як судді, так і технічні працівники повинні були скласти присягу на вірність українському народові і державі. Тих, які скомпрометували себе антинародною, антиукраїнською діяльністю і переконаннями — звільнено.

Незабаром державне секретарство судівництва на чолі з О. Бурачинським розгорнуло активну діяльність щодо перебудови судової системи. Вся територія держави була розділена на судові округи (12) і судові повіти (130). Відповідно, належало утворити окружні і повітові суди. Суддів, у кількості 144 особи, мало обрати саме населення. Для національних меншин знову ж таки встановлено квоту, щоб і вони мали гарантовану можливість обрати своїх суддів. Отже, належало обрати

102 судді — українці, 25 — поляків, 17 — євреїв [3, 187–188].

Для розгляду кримінальних справ законом УН Ради від 11 лютого тимчасово утворено трибунали I інстанції. Вищою інстанцією у цивільних і кримінальних справах мав стати (відповідно до закону від 15 лютого) Вищий суд, і третьою, останньою — Найвищий державний суд. До їх обрання функції другої і третьої судової інстанцій належали спеціально утвореним сенатам: «Окремому судовому Сенату II інстанції» та «Окремому судовому Сенату III інстанції». Вони, згідно з розпорядженням Державного секретарства судівництва від 8 березня, були утворені при окружному суді у Станіславі.

Функції звинувачення виконувала «Державна прокуратура» на чолі з Генеральним державним прокурором. У судових округах і повітах мали бути старші прокурори і прокурори. Призначати їх повинне було державне секретарство судівництва за поданням Генерального прокурора. Щоправда, на практиці організація прокуратури перебувала тільки на початковій стадії. Була створена і військова юстиція: Найвищий військовий трибунал, військові обласні й окружні суди.

Окремими актами санкціоновано структуру та діяльність адвокатури. Адвокатам запропоновано створити Палату адвокатів. Розпорядженням державного секретарства судівництва від 1 березня 1919 р. створено нотаріальну службу ЗУНР, яку очолила Нотаріальна палата. Адвокати і нотаріуси повинні були скласти присягу дотримуватися законів країни і служити для її добра.

Важливою гарантією суверенітету кожної держави були і є збройні сили. Для ЗУНР ця проблема набула особливої гостроти у зв'язку з необхідністю з самого початку свого існування

вести кровопролитну боротьбу проти агресії сусідньої Польщі, потім ще й Румунії. Створено Головну команду українських військ, яку 5 листопада очолив полковник Г. Коссак, шефом генерального штабу став отаман-майор С. Горук. Наплив добровольців до українського війська був великий, проте необхідність створення регулярної армії ставала все очевиднішою. 13 листопада розпорядженням ДС військових справ (далі — ДСВС) територію держави поділено на три військові області («Львів», «Тернопіль» та «Станіславів») і 12 військових округів. Оголошено мобілізацію чоловіків 1883–1900 рр. народження (українців), встановлено текст військової присяги, проведено облік озброєнь, військового спорядження тощо. Військові команди повітів на чолі з призначеними військовими комендантами приступили до формування збройних сил ЗУНР — Української Галицької Армії (далі — УГА).

У структурі УГА були такі роди військ і служби: піхота, кіннота, артилерія, санітарна і ветеринарна служби, військове судівництво, інтендатура, канцелярська служба. Деяко пізніше утворено летунський відділ (його очолив син І. Франка — поручник Українських січових стрільців (далі — УСС) П. Франко), саперний кіш. Окремим наказом 4 лютого ДСВС організовано духовництво українського війська на чолі з Преподобництвом.

У результаті енергійної діяльності ДСВС та повітових команд вже на початок 1919 р. була утворена досить чисельна — понад 120 тис. — дисциплінована й патріотично налаштована армія. На чолі її був поставлений Начальний вождь із Генеральним штабом. На цю посаду був запрошений з Наддніпрянської України досвідчений генерал М. Омелянович-Павленко.

Шефом Генерального штабу став прибулий із ним полковник Є. Мишковський. Ось ця армія самовіддано, з почуттям історичного обов'язку, без будь-яких союзників і допомоги ззовні повела героїчну боротьбу проти агресорів. В УГА воювали, до речі, не лише українці, а й австрійці, чехи, угорці та ін. Крім того, з добровольців був сформований єврейський курінь.

Таким чином, у короткий строк у ЗУНР були сформовані основні ланки державного механізму — центральні і місцеві органи державної влади й управління, правоохоронні органи, збройні сили.

Глибокі й радикальні зміни у ЗУНР проводилися в усіх галузях життя: соціально-політичній сфері, економіці, освіті, культурі та ін. Так, 15 лютого 1919 р. УН Рада прийняла Закон «Про державну мову» [5, 12]. Нею стала українська. Разом із тим національним меншинам гарантувалося право вільно розвивати свої мови, культуру, мати свої школи, бібліотеки, видавництва, видавати періодичні видання тощо.

Займалося керівництво ЗУНР і вирішенням гострих соціально-економічних проблем. Найболючішою з них була земельна. Безземельне і малоземельне селянство з нетерпінням очікувало розподілу поміщицьких земель. У деяких повітах сільська біднота самочинно захоплювала поміщицькі маєтки, ділила землю, реванш. У квітні 1919 р. був ухвалений закон про земельну реформу. Він передбачав конфіскацію земель поміщиків та земель інших великих землевласників понад встановлений максимум. Ці землі переходили у «земельний фонд» ЗУНР, з якого мали наділятися безземельні і малоземельні селяни. Встановлення земельного «максимуму», вирішення питання наділення селян землею за викуп чи ні,

про конфіскацію земель у дотеперішніх власників із компенсацією чи без неї, як і час наділення самих селян землею — все це відкладалося на розгляд справжнього парламенту — Сейму.

Але не було нічого суттєвого зроблено в інтересах робітництва, хоча велася певна робота щодо покращення техніки охорони праці, санітарних та житлових умов, підвищення заробітної плати робітників. Сільській і міській бідноті виділено грошову допомогу — 10 млн грн. Відкривалися лікарні, поліклініки, медпункти, аптеки. Велася рішуча боротьба з епідеміями, основними носіями яких були колишні військовополонені, які десятками тисяч після закінчення Першої світової війни через Галичину поверталися додому.

Багато зроблено в галузі освіти. Почалася передусім українізація школи. Створено спеціальне видавництво навчальної літератури, розроблялися нові шкільні програми. Вживалися заходи до відкриття українського університету. Вчителям значно підвищено заробітну плату, пенсії, як до речі, і медичним працівникам, залізничникам, зв'язківцям та ін.

Активною була і зовнішньополітична, дипломатична діяльність ЗУНР. З самого початку свого існування УН Рада послала делегацію на чолі з державним секретарем зовнішніх справ В. Панейком у Париж, щоб на Паризькій мирній конференції добиватися дипломатичного визнання і відстоювати інтереси ЗУНР. Хоч офіційного визнання ЗУНР не добилася, але фактично вступили з нею в контакти Австрія, Чехословаччина та ін. Представники ЗУНР були послані і діяли у США, Канаді, Франції, Німеччині, Англії, навіть Бразилії, Аргентині, всюди інформуючи власті

цих держав про свій край, народ, державу, добиваючись її офіційного визнання, можливо, допомоги.

У листопаді–грудні 1918 р. велися постійні переговори між владою УНР і ЗУНР про об'єднання обох українських держав. 1 грудня Директорія і делегація ЗУНР у Фастові підписали так званий «Предвступний договір» про об'єднання. 3 січня 1919 р. УН Рада прийняла «ухвалу про злуку Західноукраїнської Народної Республіки з Українською Народною Республікою». 22 січня 1919 р. у Києві на Софійській площі у присутності багатьох тисяч людей була зачитана вказана Ухвала та Універсал Директорії про злуку обох держав. Наступного дня «Акт злуки» одногосно був ратифікований на сесії Трудового конгресу Української Народної Республіки.

Однак війна ЗУНР з Польщею продовжувалася, набираючи все більшого масштабу й гостроти. Підтримували Польщу, яка мала значно сильнішу дипломатичну службу, передусім США, Франція й Італія. 25 червня 1919 р. Антанта вирішила «уповнова-

жити» збройні сили Польщі зайняти всю Галичину, тобто дала їй «офіційне», з міжнародної точки зору, право окупувати західноукраїнські землі [6, 485]. Протести влади ЗУНР, її делегації у Парижі нічого не допомогли.

14 березня 1923 р. Рада послів Антанти прийняла рішення визнати Східну Галичину без жодних застережень за Польщею. ЗУНР зазнала поразки, залишена світовим співтовариством без будь-якої допомоги і підтримки у боротьбі з сильними сусідами. Чимала вина у цій поразці і влади ЗУНР, які хоча і робили все, що могли, для порятунку рідного краю, держави, однак допустили чимало помилок, прорахунків. Один із найсерйозніших — безмежна, сліпа віра у справедливість і демократизм західних держав. Недарма пізніше, зрозумівши свою помилку, виступаючи 1923 р. на засіданні Ліги Націй Є. Петрушевич сказав знаменні слова: «Самими голосливими заявами і протестами, самим пасивним чеканням на ласку світу український нарід нічого не досягне, коли не докаже своєї волі до державної незалежності активною боротьбою» [2, 112].

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Документи і матеріали* : у 5 т., 8 кн. / укладачі: О. Ю. Карпенко, К. П. Мицан. — Івано-Франківськ, 2001. — Т. 1. — 628 с.
2. *Тищик Б. Й., Вівчаренко О. А.* Західноукраїнська Народна Республіка 1918–1923. — Коломия, 1993.
3. *Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Історія* / відп. ред. О. Карпенко. — Івано-Франківськ, 2001.
4. *Вісник державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки.* — Станіслав, 1919.
5. *Верига В.* Визвольні змагання в Україні 1914–1923 рр. : у 2 т. — Л., 1998.

REFERENCES

1. *Zakhidno-Ukrainska Narodna Respublika 1918–1923. Dokumenty i materialy* [West Ukrainian People's Republic of 1918–1923. Documents and materials], Ivano-Frankivsk, 2001, vol. 1, 628 p.
2. Tyshchuk B. I., Vivcharenko O. A. *Zakhidnoukrainska Narodna Respublika 1918–1923* [West Ukrainian People's Republic of 1918–1923], Kolomyia, 1993.
3. *Zakhidno-Ukrainska Narodna Respublika 1918–1923. Istoriia* [West Ukrainian People's Republic of 1918–1923. History], Ivano-Frankivsk, 2001.
4. *Visnyk derzhavnykh zakoniv i rozporiadkiv Zakhidnoi oblasti Ukrainskoi Narodnoi Respubliky* [Messenger of the state laws and orders of the Western area of the Ukrainian People's Republic], Stanislav, 1919.
5. *Veryha V.* *Vyzvolni zmahannia v Ukraini 1914–1923 rr.* [Liberating fight in Ukraine 1914–1923], Lviv, 1998.

Тищик Б. Й. Державний устрій та законотворча діяльність Західноукраїнської Народної Республіки

Анотація. У статті проаналізовано передумови проголошення і розвиток Західноукраїнської Народної Республіки. Значну увагу приділено характеристиці державного устрою, законодавчої діяльності ЗУНР, а також визначення її місця в історії українського державотворення.

Ключові слова: державний устрій, законодавча діяльність, Українська Національна Рада, державний апарат, Західноукраїнська Народна Республіка.

Тыщик Б. И. Государственный строй и законотворческая деятельность Западноукраинской Народной Республики

Аннотация. В статье проанализированы предпосылки провозглашения и развитие Западноукраинской Народной Республики. Значительное внимание уделено характеристике государственного устройства, законодательной деятельности ЗУНР, а также определение ее места в истории украинского государственного строительства.

Ключевые слова: государственный строй, законодательная деятельность, Украинская Национальная Рада, государственный аппарат, Западноукраинская Народная Республика.

Tyshchuk B. State System and Legislative Activity of West Ukrainian National Republic

Annotation. The article analyses the preconditions for the declaration and the development ZUNR. Special attention is paid to the characteristics of government, legislative activity ZUNR and determine its place in the history of the Ukrainian state.

Key words: state system, legislative activity, Ukrainian National Council, the state apparatus, ZUNR.