

УДК 94(477.8:321.72)''1918/1919''

СТАНОВЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ НА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (1918–1919)

Костянтин КОНДРАТЮК

Львівський національний університет імені Івана Франка,
кафедра новітньої історії України імені М. Грушевського,
вул. Університетська 1, 79000, Львів, Україна

У статті проаналізовано заснування та діяльність Української Національної Ради, яка виконувала функції вищого законодавчого органу Західноукраїнської Народної Республіки у 1918–1919 рр.

Ключові слова: Українська Національна Рада, ЗУНР, законодавство.

Новітній парламентаризм в Україні тісно пов'язаний з іменем Михайла Грушевського, незмінного голови Української Центральної Ради. На Західноукраїнських землях таку функцію у революційні 1918–1919 рр. виконувала Українська Національна Рада. Її заснування відбулося 18 жовтня 1918 р., коли до Львова з'їхалися українські депутати австрійського парламенту та крайових сеймів Галичини й Буковини, делегати галицьких та буковинських політичних партій, представники єпископату Української греко-католицької церкви та посланці академічної молоді – всього 69 осіб¹. На Установчих зборах, які проходили в залі Народного дому обрано Українську Національну Раду на чолі з Євгеном Петрушевичем.

Представників від закарпатських українців на Львівському українському національному зібранні не було. Група закарпатських діячів надіслала тільки листа, заявивши, що Угорська Україна солідаризується з Галичиною і бажає увійти до складу Української держави². Наступного дня Рада оголосила про намір об'єднати західноукраїнські землі в єдине ціле – Українську державу. Своїх цілей Рада прагнула добитися мирними методами.

Однак наміри Ради зразу ж опинилися в гострому конфлікті з діями поляків, які також розбудовували свою державу і претендували на територію Східної Галичини. У Кракові 28 жовтня 1918 р. створено польську ліквідаційну комісію, що мала завдання перебрати владу від австрійців. До Львова члени комісії сподівалися прибути 1 листопада.

У цей критичний момент ініціативу перехопили молоді українські офіцери. У ніч на 1 листопада, у погодженні з керівництвом Української Національної Ради,

¹ Олександр Реєнт, "Проголошення ЗУНР: проблема легітиматії," *Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність* 18 (2009): 13.

² Михайло Лозинський, *Галичина в рр. 1918–1920* (Відень: Український соціологічний інститут, 1922), 29.

українські військові загони на чолі з Дмитром Вітовським зайняли у Львові стратегічно важливі об'єкти. За тиждень у всіх повітах Східної Галичини влада перейшла до українських рук.

Українська Національна Рада, взявши владу, певний час поєднувала законодавчі та виконавчі функції. 9 листопада 1918 р. Рада утворила уряд – Тимчасовий державний секретаріат (згодом – Рада державних секретарів) на чолі з Костем Левицьким.

На засіданні Ради 13 листопада 1918 р. затверджено “Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії”³.

Згідно з Основним законом, тобто Конституцією, новостворена держава отримала назву – Західноукраїнська Народна Республіка. Закон визначив територію ЗУНР, яка включала українські етнічні землі і охоплювала Галичину, Буковину і Закарпаття. Затверджено також герб держави – золотий лев на синьому полі, прапор синьо-жовтий. Четвертий артикул Основного закону декларував демократичний характер влади держави, що її “виконує весь народ через своє заступництво”, вибране на основі “загального, рівного, безпосереднього тайного і пропорціонального права голосування без різниці пола”. Заповідалося обрання на такий основі Установчих зборів ЗУНР, а до того виконання всієї влади покладалося на УнРаду та Державний секретаріат⁴. Отже, з одного боку, Тимчасовий Основний закон завершував етап революційного становлення й оформлення Західноукраїнської держави, з іншого – творив конституційну основу державотворення майже у вільному правовому просторі⁵.

Для того щоб УнРада підтримувала статус повноцінного репрезентативного органу влади, кожен повіт і містечко мали обрати й делегувати до її складу по одному представнику. Після виборів у Раді налічувалося 150 осіб, усі українці, оскільки національні меншини з різних причин не надіслали до неї своїх представників.

Серед перших юридичних актів нової влади був закон від 16 листопада 1918 р. “Про тимчасову адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки”⁶. Зберігаючи попередній адміністративно-територіальний поділ, закон встановлював, що у повіті адміністративна влада належить повітовому комісару, якого призначав державний секретар внутрішніх справ. При комісарі шляхом виборів, у якому брало участь населення повіту, утворювалася повітова національна рада з дорадчим голосом. Міських комісарів теж назначав державний секретар внутрішніх справ, а у містечкових і сільських громадах –

³ Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі Конституції України (Київ: Філософська і соціологічна думка, 1992), 96.

⁴ Діло, 15 листопада 1918.

⁵ Степан Макарчук, *Українська Республіка галичан* (Львів: Світ, 1997), 62.

⁶ Збірник законів, розпорядків та обіжників, проголошених Державним Секретаріатом Західноукраїнської Н. Р. (Станиславів, 1918), 5–10.

повітові комісари. При міських, містечкових і сільських комісарах діяли обрані “Прибічні ради”. Закон докладно врегулював компетенцію місцевих органів влади і управління, які у своїй діяльності підпорядковувались уряду.

Тимчасово, через відсутність нових законів, залишалось чинним австрійське законодавство. Усі попередні службовці державного апарату, пошт, залізниці тощо, незалежно від національності, могли залишатися на державній службі й надалі, якщо вони склали письмове зобов’язання чесно служити Українській державі.

І ⁷ *“Неу çaõĩĩ eãĩ í ŷĩĩ eũñueẽĩ è ãññueãĩ è Eũãĩ ãã Ðããã ããðãããĩ eõ ñãõðããðã ãã ãññueĩ à-ẽãĩ ãã Óĩ Ðããè 21 eẽñõĩ ããã 1918 ð. çãèèð eẽè ì ñõĩ ããè çãèè ãĩ Óãõĩ ì ì eũ. Ó 1919 ð. Óĩ Ðããã ì õĩ ãĩ ããèèã çãñããĩ í ŷ õĩ. Ñõãĩ ñããã” (õãĩ ãð ããĩ í-Óõãĩ eãññue), ããããããõèñŷ õðè ñãñŷ, ó ŷëèð áðãèè ó-ãññũ áëèçũĩ 130 ããĩ óããðã (ç 150 çã ñĩ èññĩ ì). ×ãññueĩ ã ããĩ óããðã ì ããããããèè ó Æããĩ ã ãã ããè eĩ ì ãð-í eõ ãããðŷãããĩ í ŷõ, ã ð ããèèð eẽèñŷ ó çãõĩĩ eãĩ eõ ì ì eũñueẽĩ è ãõĩ óĩ ñueẽĩ è ãññueãĩ è çãĩ eũõ.*

Óéðãŷ ññueã Ì ãõãĩ ì ãeũĩ ã Ðããã 4 ñã-í ŷ 1919 ð. ì ðeèĩ ŷëã ðŷã çãèĩ ãã ðãããĩ ãĩ ðõð-èð çũĩ ì ì ããĩ ðã, ì ðããĩ çãõã ã ãŷeũĩ ññũ: ì õĩ Æëãë Óĩ Ðããè; ãĩ ì ì ãĩ ð ð-èé Ñõããõõ; ì õĩ ñĩ ì ñã ì ãĩ eĩ ð ãĩ í ŷ çãèĩ ãã ã ðĩ çĩ ì ðŷãããĩ ù; ì õĩ ì ããĩ òĩ ðëãĩ ññũ ã-ẽãĩ ãã Óĩ Ðããè.

Ì ã ñãñŷ ì ãðãĩ ì Æëãë, õĩ ãõĩ ì ðãçèãã Òĩ Ðããè (9 ã-ẽãĩ ãã ã ì ðãçèããĩ ò Ì eĩ ñõãã ã. Ì ãõðõð ããè-). Æĩ eĩ ì ì ããĩ ðãŷ ðãçèããŷ ãëãããĩ: ì ðeçĩ ã-ãðè ã-ẽãĩ ãã ðŷãã ì ðeèĩ ãðè ðã ãĩ í ŷ ì õĩ ç ããññããèõ; ãĩ ì ññã; ì ðeçĩ ã-ãðè ãeũ eõ ããðãããĩ eõ ðëãñueĩ eõ ã ãññueĩ ãeõ eãðãĩ eëãã; çããããããããããðè ã ì õĩ ãĩ eĩ ð óããðè çãèĩ ì è⁷. Рішення схвалювалися більшістю і були правомірні за присутності щонайменше 6-ти членів. Отже, Президія фактично виконувала функції колегіального глави держави. Вважалося, що Президія, як і УнРада, є тимчасовою державною структурою до часу виборів і скликання Сейму ЗУНР. Окрім президента Президії вводилися посади чотирьох його заступників і трьох секретарів⁸. Президія як державний орган влади, що спрямовувала діяльність Української Національної Ради, діяла до червня 1919 р.

Принципове значення для державного будівництва мала злука ЗУНР з Українською Народною Республікою. Цей акт стверджував вікову ідею і одвічне прагнення українського народу до возз’єднання в єдиній національній державі. Українська Національна Рада 3 січня 1919 р. одностайно прийняла Ухвалу про злуку ЗУНР з УНР, у якій зазначалося, що до часу, коли зберуться Установчі збори об’єднаної республіки, законодавчу владу на території ЗУНР виконує УнРада. 22 січня 1919 р. делегація УнРади (36 осіб) взяла участь в урочистому проголошенні Акта злуки у Києві. Акт злуки затверджено 23 січня 1919 р. на Трудовому конгресі України. Після злуки ЗУНР дістала назву Західна Область УНР із забезпеченням повної територіальної автономії. Євген Петрушевич увійшов до складу Директорії УНР як представник Західної України.

⁷ Конституційні акти України. 1917–1920, 97.

⁸ Микола Чубатий, *Державний лад на Західній області Української Народної Республіки* (Львів: Видання відділу Українського Університету, 1921), 10.

Паралельно проводилася велика державотворча робота у певних галузях суспільного, культурного й економічного життя.

Закон УнРади про основи шкільництва від 13 лютого 1919 р. встановив найважливіші засади освітньої політики держави, які полягали в запровадженні обов'язкового вивчення української мови в усіх навчальних закладах республіки, організації достатньої кількості шкіл для національних меншин, створенні передумов для функціонування приватного шкільництва, надання педагогам статусу державних службовців, що суттєво підвищувало їх становище у суспільстві⁹.

УнРада 15 травня 1919 р. прийняла закон про вживання мови в органах державної влади, у громадських установах і державних підприємствах. Закон проголошував: “державною мовою на Західній області Української Народної Республіки є мова українська”. При цьому державні службовці зобов'язані були давати громадянам інших національностей усні та письмові відповіді їх мовою. Для цього ще раніше було передбачено, що всі урядовці ЗУНР повинні володіти, крім української, ще, як мінімум, однією з мов національних меншин.

14 квітня 1919 р. прийнято закон про земельну реформу. У його вступній частині зазначалося: “вивласнюються всі двірські обшари, всі добра монастирські, єпископські, еракціональні, фундаційні, всі землі, набуті в цілі спекуляції, як також і всі інші землі, котрі перевищувати будуть найвищу границю індивідуального посідання землі”¹⁰. Отже, земельний закон визначив основи аграрної реформи, зокрема ліквідацію великого землеволодіння. По закінченні війни передбачалося поділити землю між безземельними і малоземельними селянами.

Однак, у законі не було сказано, чи в процесі конфіскації відбуватиметься відшкодування земель їхнім попереднім власникам. Це питання закон (параграф 19) відкладав до вирішення майбутнього Сейму. В законі також не сказано, за плату чи без неї будуть наділяти землею нових власників. Це теж мав вирішити Сейм. Заборонялося самовільно захоплювати і ділити ці вивласнені землі.

Урядові програми, незважаючи на їхню незавершеність і короткий термін функціонування, засвідчили демократичний характер нової влади, її прагнення творити суверенну національну державу.

15 квітня 1919 р. УнРада прийняла закони про скликання Сейму ЗО УНР та про вибори до Сейму ЗО УНР. Законом визначалося загальне, без різниці статі, рівне, безпосереднє, таємне і пропорційне виборче право для всіх громадян держави, яким виповнилося 20 років. Депутатом міг бути вибраним кожен з 28-річного віку. Обраний в червні 1919 р. однапалатний Сейм мав складатися з 226 депутатів: 160 українців (70,8% загального числа), 33 поляків (14,6%), 27 євреїв

⁹ *Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Документи і матеріали* (Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2003), т. 2, 220.

¹⁰ *Республіка*, 17 цвітня 1919.

(11,9%) і 6 німців (2,7%). Для кожної національної меншини були намічені окремі виборчі округи (15 українських, 5 польських, 5 єврейських, 1 німецький)¹¹. Після обрання Сейму УнРада мала самоліквідуватися.

Представники національних меншин (як потенційні виборці) могли скористатися виборчим правом тільки за наявності українського громадянства. Це зумовило розробку й ухвалення 8 квітня 1919 р. закону “Про право громадянства на ЗО УНР”. Тим самим національним меншинам надано змогу остаточно визначитися у своїй правовій належності до тієї чи іншої держави¹².

Законом про Сейм і вибори до нього не судилося бути реалізованими. З огляду на небезпеку польської окупації Станіславова український уряд 26 травня 1919 р. залишив місто. Через два тижні, 9 червня 1919 р. у Заліщиках (тепер Тернопільська область), в інтересах оборони держави і з метою забезпечення державного управління в умовах смертельної воєнної небезпеки Національна Рада та уряд постановили “надати право виконувати всю військову й цивільну владу уповласненому Диктаторові”. Ним став Євген Петрушевич. Конституційні органи припинили дію.

Отже, Українська Національна Рада в ЗУНР започаткувала новітній вітчизняний парламентаризм, важливою особливістю якого був демократизм, поважання прав національних меншин, уважне ставлення до інтересів соціальних верств, гуманні принципи законотворчої діяльності.

THE ESTABLISHMENT OF LOCAL LEGISLATIVE POWER IN WESTERN UKRAINE IN 1918–1919

Kostiantyn KONDRATIUK

The Ivan Franko National University of Lviv,
the Mykhailo Hrushevskyi Chair of Contemporary History of Ukraine,
1, Universytetska str., 79000, Lviv, Ukraine

The article is the analysis of the activity of Ukrainian National Council, which had the functions of Legislative Power of the Western Ukrainian People's Republic in 1918–1919.

Key words: Ukrainian National Council, Western Ukrainian People's Republic, Legislation.

REFERENCES

- Chubaty, Mykola. *Derzhavnyi lad na Zakhidnii oblasti Ukrainskoi Narodnoi Respubliky*. Lviv: Vydannia viddilu Ukrainskoho Universytetu, 1921. (in Ukrainian).
Dilo. 15 lystopada 1918. (in Ukrainian).

¹¹ “Закон від 15 квітня 1919 р. “Про вибори (виборча ординація) до Сейму ЗО УНР”, “Вісник законів і розпорядків 11 (1919): 1; “Закон від 15 квітня 1919 р. “Про скликання Сейму ЗО УНР”, “Республіка. 15 травня 1919, 1; “Розпорядок Державного секретаріату внутрішніх справ від 25 квітня 1919 р. до закону від 15 квітня 1919 р. “Про вибори до Сейму ЗО УНР”, “Вісник державних законів і розпорядків 11 (1919): 3.

- Konstytutsiini akty Ukrainy. 1917–1920. Nevidomi Konstytutsii Ukrainy.* Kyiv: Filozofska i sotsiologichna dumka, 1992. (in Ukrainian).
- Lozynskyi, Mykhailo. *Halychyna v rr. 1918–1920.* Viden: Ukrainnyi sotsiologichnyi instytut, 1922. (in Ukrainian).
- Makarchuk, Stepan. *Ukrainska Respublika halychan.* Lviv: Svit, 1997. (in Ukrainian).
- Reient, Oleksandr. “Proholoshennia ZUNR: problema lehitymatsii.” *Ukraina: kulturna spadshchyna, natsionalna svidomist, derzhavnist* 18 (2009): 11–19. (in Ukrainian).
- Respublika.* 17 tsvitnia 1919. (in Ukrainian).
- Respublika.* 20 kvitnia 1919. (in Ukrainian).
- “Rozporiadok Derzhavnoho sekretariatu vnutrishnikh sprav vid 25 kvitnia 1919 r. do zakonu vid 15 kvitnia 1919 r. “Pro vybory do Soimu ZO UNR”.” *Visnyk derzhavnykh zakoniv i rozporiadkiv* 11 (1919): 3. (in Ukrainian).
- Zakhidno-Ukrainska Narodna Respublika 1918–1923. Dokumenty i materialy.* Ivano-Frankivsk: Lileia-NV, 2003, t. 2. (in Ukrainian).
- “Zakon vid 15 kvitnia 1919 r. “Pro sklykannia Soimu ZO UNR”.” *Respublika.* 15 travnia 1919. 1. (in Ukrainian).
- “Zakon vid 15 kvitnia 1919 r. “Pro vybory (vyborcha ordynatsiia) do Soimu ZO UNR”.” *Visnyk zakoniv i rozporiadkiv* 11 (1919): 1. (in Ukrainian).
- Zbirnyk zakoniv, rozporiadkiv ta obizhnykiv, proholoshenykh Derzhavnym Sekretariatom Zakhidnoukrainskoi N. R. Stanyslaviv,* 1918. (in Ukrainian).

Стаття надійшла до редколегії 28 січня 2016 р.

Прийнята до друку