

В.С. Великочий

МЕХАНІЗМ ЗАКОНОТВОРЕННЯ У ЗАХІДНО-УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ: ДОСВІД І УРОКИ

Не зламі тисячоліть для кожного народу актуальною є потреба історичного осмислення свого минулого. Особливою є вона для українського народу. Адже, ставши на загальноцивілізаційний європейський шлях розвитку у 1991 р. і підтвердивши вибір саме такого його вектора у листопаді 1999 р., українство сьогодні, зокрема його політична еліта, повинні зосередити свою державотворчу діяльність на утвердженні демократичних владних інституцій, на налагодженні чітких, законодавчо обумовлених і обґрунтованих взаємовідносин між ними, на формуванні громадянського суспільства як базового чинника взаємовідносин держави і її громадян.

У цьому контексті необхідною, на нашу думку, є потреба критичної оцінки тих національних державотворчих потуг, які мали місце в Україні на початку ХХ століття, в період революції 1917-1920 рр. Яскравою в цьому плані є діяльність Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР) впродовж першого етапу її існування з жовтня 1918 по липень 1919 рр. Саме в цей період, незважаючи на складну зовнішньополітичну ситуацію, в ЗУНР реально втілювались демократичні засади державного будівництва. Вони ґрунтувались на чітких правових, законодавчо обумовлених нормах, які сприяли еволюційному становленню громадянського суспільства. Тому вивчення досвіду парламентаризму в ЗУНР, покликаного ним до життя законотворчого процесу є особливо необхідним з точки зору сьогоденішньої суспільно-політичної ситуації в Україні.

Основним джерелом для вивчення законотворчого процесу в ЗУНР є спеціальні публікації актового характеру у періодичних виданнях уряду [2] та його міністерств [3], тогочасній пресі [7]. Значний документальний матеріал міститься і у фундаментальних роботах дослідників історії ЗУНР, які вивчали державотворчі процеси, внутрішню політику цієї держави [21; 22; 24; 25; 27; 28].

Необхідно відзначити, що пріоритетний характер використання мають ті джерела, які опубліковані насамперед в офіційних друкованих виданнях органів державної влади та управління ЗУНР. Їх текстовий зміст є найбільш точним і, за загальноприйнятими принципами джерелознавчої науки, вважається автентичним. Підґрунтям для такого твердження є, на нашу думку, той факт, що в ході публікацій пізнішого періоду (як в роботах окремих дослідників, так і в нечисленних збірниках

документів) трапляються випадки неадекватного текстового відтворення окремих законів. Так, наприклад, в збірнику документів “Конституційні акти України: 1917-1920. Невідомі конституції України” при опублікуванні “Тимчасового основного закону про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії” в статті п’ятому, який затверджував офіційну символіку ЗУНР, вилучено одне з ключових речень, а саме: “державний прапор є синьо-жовтий”. Використання текстологічного методу роботи з джерелами дозволило встановити, що в публікації цього документа в офіційних друкованих виданнях [4, с. 2] та в тогочасній українській пресі Галичини [14] вищенаведене речення було наявним.

Акти нормативно-правового характеру, що видавались владними інституціями ЗУНР, пропонуємо розділити на такі підвиди: 1) закони та ухвали; 2) розпорядки; 3) циркуляри та обіжники. В свою чергу, кожен з вказаних підвидів відповідно до сфери застосування та характеру слід сформувати у такі групи:

а) акти нормативно-правового характеру, що регулювали питання формування та функціонування органів державної влади та управління, судочинства, збройних сил і правопорядку;

б) акти нормативно-правового характеру в сфері соціально-економічної політики;

в) акти нормативно-правового характеру в галузі етносоціальної та культурно-освітньої діяльності держави.

Означені документи, як і весь комплекс писемних джерел до вивчення державного будівництва в ЗУНР, вказують на те, що за час з листопада 1918 по березень 1919 рр. органами державної влади та управління було розроблено власну систему напрацювання, ухвалення та запровадження в життя нормативно-правових актів. В основу цієї системи було закладено принцип вирішення і втілення законів та підзаконних актів, що існував в Австро-Угорській імперії, а також використання тих законодавчих актів монархії, які не суперечили державно-правним основам ЗУНР. Підтвердженням цьому є відозва УНРади “Український Народе!” від 1 листопада 1918 р., в якій зазначалося: “Аж до видання законів Української держави обов’язують дотеперішні закони, на скільки не стоять в противенстві до основ Української держави” [11]. Ще одним яскравим свідченням на користь такого твердження є, на нашу думку, параграф перший закону “Про тимчасову адміністрацію областей Західно-Української Народної Республіки” від 16 листопада 1918 р. В ньому, зокрема, зазначалось: “Дотепер обов’язуючі закони і розпорядки,

оскільки вони не противляться державности Західно-Української Народної Республіки, остають аж до зміни або заміни зглядно знесеня в правній силі” [4, с.5].

Слід також наголосити, що відправним пунктом законотворчої діяльності ЗУНР стало саме проголошення Української держави на снічних українських землях Австро-Угорщини, утворення Української Національної Ради (УНРади) та визнання її як вищого представницького органу. Саме на останню були покладені функції часткової розробки, прийняття та затвердження законів і ухвал, тобто функції вищого органу законодавчої влади. Підтвердженням цьому є ряд документів. Насамперед, це “Статут Української Національної Ради”, в параграфі другому якого констатувалось: “Українська Національна Рада має право і обов’язок: а) виконувати в хвилі, яку признасть за відповідну іменем українського народу австро-угорської монархії, його право самовизначення та рішати про державну судьбу всіх областей, тим народом заселених; б) підприняти всі постанови та заходи репрезентативного, законодавчого та адміністративного характеру, аби своє рішення під а) перевести в життя” [8]. Іншим документом, який підтверджує саме такий статус УНРади, є “Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії”. В артикулі четвертому цього закону зазначалось: “До часу зібрання Установчих Зборів (Установчих Зборів ЗУНР – В.В.) виконує всю власть Українська Національна Рада і Державний Секретаріат” [4, с.22].

Наявна документальна база в галузі законотворчої діяльності ЗУНР дозволяє з’ясувати і сам процес законотворення. Він передбачав кілька таких етапів: а) внесення пропозиції про необхідність вироблення закону; б) напрацювання законопроекту певними юридично уповноваженими чинниками як з власної ініціативи, так і за дорученням сесії парламенту; в) обговорення законопроекту та прийняття його як закону (не менше трьох читань) чи ухвали сесією УНРади.

На кожному з цих етапів активну і безпосередню участь брали члени парламенту. Вони, володіючи правом законодавчої ініціативи, на власний розсуд чи за дорученням УНРади розробляли законопроекти та подавали їх на розгляд сесії. З січня 1919 р. цей процес набув більш організованого характеру. Як свідчать повідомлення преси, на своєму засіданні 2 і 4 січня 1919 р. УНРада структурувалась не лише за партійно-територіальною ознакою, але і напрямками діяльності, розділившись на 9 комісій [16]. На одну з них – законодавчу – і покладались основні функції розробки законопроектів для подання їх на розгляд і затвердження чергової сесії парламенту.

Правом законодавчої ініціативи, окрім УНРади, були наділені також урядові структури: як окремі Державні Секретаріати, так і уряд в цілому. Зокрема, саме з ініціативи Тимчасового Державного Секретаріату (першого уряду ЗУНР – *В.В.*), його голови д-ра Костя Левицького 13 листопада 1918 р. на засіданні УНРади було внесено законопроект “Тимчасового основного закону”, обговореного і прийнятого нею [14].

Часто сама УНРада уповноважувала членів уряду розробити той чи інший законопроект або здійснити певні заходи підготовчого плану в цьому напрямі. Саме таким чином, наприклад, як свідчить повідомлення газети “Діло” від 11 листопада 1918 р. про засідання УНРади 10 листопада, було зобов’язано Тимчасовий Державний Секретаріат “поробити відповідні заходи для з’єднання всіх українських земель в єдину державу” [13].

Складовою частиною механізму вироблення та запровадження законів і підзаконних актів став прийнятий УНРадою 4 січня 1919 р. закон “Про спосіб опублікування законів і розпорядків”. В параграфі першому цього закону констатувалось: “Закони, ухвалені Українською Національною Радою, і розпорядки державних секретарів оповіщаються у віснику законів і розпорядків” [5, с. 1-2]. (Віснику державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки – *В.В.*). Легітимність кожного нормативно-правового акта підтверджувалась підписами уповноважених параграфом другим цього ж закону урядових осіб, відповідно і в залежності від характеру документу: “Текст законів, ухвалений Українською Національною Радою підписує Президент Української Національної Ради, а розпорядок секретарів дотичний (відповідний – *В.В.*) секретар” [5, с. 1-2].

Таким чином, протягом першого етапу існування ЗУНР її органами державного управління було розроблено чіткий механізм законотворення від моменту прийняття рішень про необхідність вироблення акту нормативно- правового характеру до його прийняття. Він передбачав кілька проміжних етапів, на кожному з яких брали участь як вищі органи законодавчої, так і виконавчої влади. Самі ж закони та ухвали приймала і затверджувала сесія УНРади.

Основним результатом законодавчої діяльності владних структур ЗУНР стало впровадження і вироблення базових нормативно-правових документів у таких сферах державного та суспільно-політичного життя, як формування органів державної влади та управління, суду, правопорядку, збройних сил, соціальної, економічної, національно-культурної та освітньої.

Це свідчить не лише про цілеспрямований державотворчий процес в державі, а й про його демократичний напрям на першому етапі її діяльності.

Виявлені та опрацьовані документи і матеріали дають підстави і тверджувати, що необхідною передумовою зазначеного процесу стало застосування в ЗУНР загальновизнаного демократичного принципу поділу влади на окремі гілки з чітко визначеними функціями і компетенціями кожної з них: законодавчу, виконавчу і судову. Першим кроком в цьому напрямі стало створення вищого представницького органу держави – УНРади. Як вірно зазначав М.Чубатий, “в перших днях існування нашої республіки зосереджувала вона в собі всю владу, не виключаючи навіть виконуючої” [27, с.10]. Однак основними функціями УНРади на основі прийнятого нею “Статуту” [8] і пізніше – “Тимчасового основного закону” [4, с. 1-2] стали законодавчі та державотворчі. Працюючи в сфері державного будівництва та державотворення в цілому, вона змушена була здійснювати процес власного формування і добудови чіткої вертикалі законодавчої гілки влади.

Основним джерельним матеріалом, який дозволяє прослідкувати процес формування вищого органу законодавчої влади західноукраїнської держави, є: офіційно опубліковані документи – закони, постанови УНРади [2], протоколи засідань УНРади [1], інформаційні повідомлення преси про роботу парламенту [7], документи приватно-публічного характеру – рішення з’їздів політичних партій та громадських організацій [15,18] тощо.

На основі виявлених і опрацьованих джерельних матеріалів вдалось встановити, що питання про доповнення особового складу УНРади з листопада 1918 по травень 1919 рр. постійно перебувало в центрі уваги владних структур, суспільно-політичних сил і широких мас громадськості, однак сам парламент доповнювався лише одного разу – в грудні 1918 р. [29, с.109]. Правда, як свідчить інформаційне повідомлення газети “Діло” від 3 листопада 1918 р., поповнення рядів членів парламенту відбулося ще 1 листопада 1918 р., одразу після встановлення влади Української держави у Львові. Того дня в роботу УНРади включилися представники УСДП [12].

Поряд з питанням формування УНРади як вищого органу законодавчої влади неможливо оминати проблему структурування самого парламенту. Чітка система внутрішньої організації цього законодавчого органу повинна була сприяти підвищенню ефективності його роботи. Тому це питання, як одне з ключових у процесі створення інституцій державної влади та управління, постійно перебувало на порядку денному процесу державного будівництва в ЗУНР.

Як свідчать виявлені та опрацьовані джерельні матеріали, внутрішня організація УНРади змінювалася відповідно до покладених на неї функцій на окремих етапах існування західноукраїнської держави.

Так, кореспонденція газети "Українське слово" від 22 жовтня 1918 р. про утворення та перше засідання УНРади дає підстави стверджувати, що вже 20 жовтня депутати Ради зібрались "на своє перше мериторичне засідання", утворили на ньому три Делегації – Віденську, Львівську та Буковинську [19]. На цьому ж засіданні було прийнято і перші рішення стосовно внутрішньої структури Ради. Вона повинна була утворити як основний координуючий орган бюро УНРади. Такий же орган зобов'язана була створити і кожна з трьох делегацій [19].

Однак, як свідчить інформаційне повідомлення газети "Діло" від 31 жовтня 1918 р., Центральне Бюро УНРади було створено лише 29 жовтня на засіданні Львівської Делегації, а очолив його д-р Роман Перфецький [10]. Відомості про створення окремих бюро кожної з делегацій нами не виявлено. Функції ж виконавчого органу всієї УНРади, як свідчить її зарядження від 29 жовтня 1918 р. опубліковане в газеті "Діло" цього ж дня, було надане її Львівській Делегації [9].

Основним виконавчим і управлінським органом Львівської Делегації було обрано президію на чолі з Костем Левицьким і двома його заступниками. Сама президія повинна була складатись із представників трьох найбільш впливових політичних партій в краї. Оскільки д-р К.Левицький за своєю партійною приналежністю належав до національних демократів, то два його заступники повинні були бути обрані, відповідно, з числа делегатів радикальної і соціал-демократичної партій. Фактично ж таким принципом формування керівництва президії до 1 листопада 1918 р. скористались представники радикальної партії, які висунули з числа своїх делегатів на заступника голови члена колишнього Галицького крайового сейму Івана Макуха. З причини того, що представники соціал-демократів на початковому етапі діяльності УНРади відмовились співпрацювати з нею, то, зрозуміло, і не делегували свого представника на заступника голови президії. Цим правом вони скористались 1 листопада 1918 р. Підтвердженням цьому є повідомлення газети "Діло" від 3 листопада 1918 р. про делегування до складу УНРади представників УСДП, в якому зазначалось, що з моменту початку роботи соціал-демократів в УНРаді "з їх кола вибрано заступника голови д-ра Льва Ганкевича" [12].

Однак і в жовтні 1918 р. керівництво президії Львівської Делегації УНРади працювало в повному складі. В результаті джерелознавчого

дослідження нам вдалось встановити, що функції ще одного заступника голови президії в цей час виконував, крім Івана Макуха, також Іван Кивелюк – член Львівської Делегації, колишній член Галицького крайового союму. Це підтверджується як документами, так і матеріалами, що висвітлювали роботу цього представницького органу через їх опублікування в тогочасній українській галицькій пресі. Зокрема, в інформації газети “Діло” від 31 жовтня 1918 р. про засідання УНРади 29 жовтня повідомляється, що проходило воно “під проводом п. радника Кивелюка”, що є опосередкованим доказом владних повноважень останнього [12]. Більше того, такий документ, як зарядження Делегації УНРади у Львові про невиконання розпоряджень Польської Ліквідаційної Комісії на теренах проголошеної Української держави від 30 жовтня 1918 р. підписано як її головою – д-ром К.Левицьким, так і І.Кивелюком [27]. В ньому вже чітко вказується на І.Кивелюка як заступника голови президії.

Крім голови та двох його заступників, в жовтні 1918 р. до складу президії Львівської Делегації УНРади, за твердженнями дослідників історії ЗУНР М.Чубатого, М.Литвина та К.Науменка, було обрано: “секретарями д-ра Вол.Бачинського і д-ра О.Назарука, скарбником д-ра Івана Курівця, а контролером Александра Барвінського” [27, с.11; 23, с.31].

Таким чином, впродовж перших тижнів існування Української держави до складу президії Львівської Делегації УНРади входило 7 чоловік, які в основному і визначали її напрямок роботи в краї, організували її.

Як свідчить ряд документальних джерел, остаточного вигляду структура вищого законодавчого органу західноукраїнської держави набула в січні 1919 р. Так, за повідомленням газети “Нове життя” від 4 січня 1919 р., цього дня було прийнято до складу Ради новообраних депутатів від повітів і міст краю, а також розпочато обговорення питання структуризації парламенту шляхом вибору її комісій і визначення їх кількості [16]. Вже згадуване повідомлення цієї ж газети від 7 січня про склад комісій УНРади дає можливість стверджувати, що, по-перше, остаточно воно було вирішене 4 січня 1919 р., по-друге, загальна кількість комісій дорівнювала дев’яти, а за характером діяльності вони поділялися на: комісію з закордонних справ, законодавчу, фінансову, військову, суспільної опіки, земельну, шкільну, комунікаційну та комісію для технічної відбудови [17]. Оскільки в цьому ж повідомленні наведено прізвища депутатів, які входили до кожної з вказаних комісій, то це дає можливість встановити їх кількісний та особовий склад [20, с.42-58].

4 січня 1919 р. УНРадою було прийнято ряд законів і серед них ті, які остаточно закріпили структуру вишого органу законодавчої влади в державі. Це, зокрема, закон УНРади про доповнення її Статуту [5, с.2] та про незайманість членів УНРади [5, с.3]. Перший з них узаконював фактичне існування з жовтня 1918 р. президії УНРади, вносячи до параграфу 4 “Статуту” зміни такого плану: “Українська Національна Рада вибирає Президію, зложену з Президента і чотирьох його заступників..., двох секретарів і одного заступника секретаря для ведення канцелярії, протоколів нарад і діловодства Ради” [5, с.2]. Відповідно до цього закону, Президентом УНРади було обрано Є.Петрушевича, його заступниками – Л.Бачинського, О.Поповича, С.Вітика та А.Шмігельського. Посади секретарів обіймали С.Витвицький та О.Устиянович. Заступником секретаря президії обрано С.Сілецького [26, с.32].

Закон УНРади про незайманість її членів від 4 січня 1919 р. юридично оформив депутатські права членів парламенту.

В наступні 6 місяців 1919 р. УНРадою приймалися лише такі нормативно-правові документи, які вносили важливі, однак не визначальні, зміни до статусу членів парламенту.

Це, зокрема, закон УНРади “Про добові для членів УНРади” від 10 лютого 1919 р. та закон про внесення змін до нього від 12 квітня 1919 р. [5, с.8; 6, с.59]. Ці закони повинні були сприяти лише поліпшенню фінансового забезпечення депутатів і до певної міри унормувати його.

Отже, використані і наведені нами документи та матеріали дають можливість стверджувати, що в січні 1919 р. другою сесією УНРади було завершено процес формування органу вищої законодавчої влади західноукраїнської держави. В такому вигляді і з такими ж функціями щодо вирішення кола питань, які підлягали її компетенції, УНРада працювала до кінця першого етапу існування ЗУНР.

Впродовж другого етапу (липень 1919 – березень 1923 рр.) державотворчий процес набув специфічних рис, обумовлених рядом об’єктивних і суб’єктивних чинників. По-перше, територія держави була окупована Другою Річчю Посполитою і королівською Румунією. Це позбавило владні інституції ЗУНР можливості реального здійснення та впровадження власних державотворчих потуг. По-друге, необхідність концентрації всієї повноти влади на час воєнних дій та вимушена еміграція урядових структур обумовили утворення такої державно-правної інституції в ЗУНР, як диктатура. Хоч за формою політичний режим диктатури і був авторитарним, все ж за характером і напрямками діяльності він відзначався певною демократичністю методів. Поряд з цим, це

вже був інший етап процесу державного будвництва, впродовж якого вирішувалися й інші стратегічні завдання, застосовувався й інший механізм законотворення.

Таким чином, протягом першого етапу існування ЗУНР її владними структурами було здійснено чіткий розподіл владних повноважень між парламентом, виконавчою та судовою гілками влади. Це дозволило унормувати законотворчий процес в державі, зробити його більш "прозорим". Сам механізм державотворення ґрунтувався на демократичних традиціях, що отримали свій розвиток ще в Австро-Угорщині. Такі основоположні принципи державотворення дозволили владним структурам ЗУНР спрямувати законотворчий процес у демократичне русло, зробити його соціально-орієнтованим, що особливо важливо в час революційних перетворень. Це, в свою чергу, стало вагомим чинником підтримки західноукраїнським населенням власної держави, захисту її завоювань перед експансіоністською діяльністю держав-сусідів. З цієї точки зору досвід державотворення в ЗУНР, вважаємо, є досить повчальним і може стати корисним в роботі вищих органів державної влади й управління в сучасній Україні, при налагодженні взаємовідносин між ними.

1 Державний архів Львівської області, ф.257 "Наукова комісія по вивченню історії оборони Львова і південно-східних воєводств", оп.1, од.зб.183, арк.1-33.

2 // Збірник законів, розпорядків та обіжників, проголошених Державним Секретаріатом Зах.-Укр.Н.Р. – Станіслав, 1918. – 26 с.; //Вістник державних законів і розпорядків Західної Облaсті Української Народної Республіки. – Вип.1-11 – Станіслав, 1919.

3 // Вістник Державного Секретаріату військових справ. – Вип.1-9. – Тернопіль-Станіслав, 1918-1919; // Вістник Державного Секретаріату просвіти і віроісповідань. – Ч.1-3. – Станіслав, 1919.

4 //Збірник законів, розпорядків та обіжників, проголошених Державним Секретаріатом Зах.-Укр.Н.Р. – Станіслав, 1918. – 26 с.

5 // Вістник державних законів і розпорядків Західної Облaсті Української Народної Республіки. – Вип.1. – Станіслав. –31 січ. 1919.

6 // Вістник державних законів і розпорядків Західної Облaсті Української Народної Республіки. – Вип.8. – Станіслав. –30 квіт. 1919.

7 // Діло. – 1918 – 1-19 листоп.; // Република. – 1919. – лютий-травень; //Українське слово. – 1918. – лютий-жовтень; // Український прапор. – 1919-1921 та ін.

8 // Діло. – 1918. – 20 жовт.

9 // Діло. – 1918. – 29 жовт.

10 // Діло. – 1918. – 31 жовт.

11 // Діло. – 1918. – 2 листоп.

12 // Діло. – 1918. –3 листоп.

13 // Діло. – 1918. – 5 листоп.

14 // Діло. – 1918. – 15 листоп.

15 // Діло. – 1918. – 19 листоп.

16 // Нове життя. – 1919 – 4 січ.

17. // Нове життя – 1919. – 7 січ.
18. // Нове життя. – 1919. – 4 квіт.
19. // Українське слово. – 1919. – 22 жовт.
20. Гаврилів Б., Великочий В., Дерев'яно С., Передерко В. – ЗУНР в пам'ятках історії та культури Прикарпаття. - Івано-Франківськ: Плай, 1999. – 125 с.
21. Кульчицький В.С. Західноукраїнська Народна Республіка / Історія держави і права України. У 2-х частинах. – Ч.2. К. Ін Юре, 1996. – С.86-95.
22. Кульчицький В.С., Настюк М.І., Тищик Б.Й. Суспільно-політичний лад і право Західноукраїнської Народної Республіки / Історія держави і права України – Львів: Світ, 1996. – С. 173-196.
23. Литвин М.Р., Науменко К.Є. Історія ЗУНР. - Львів, 1995. – 386 с
24. Нагаєвський І. Історія Української держави двадцятого століття. – Рим, 1989. – Т.68 – 486 с.
25. Стахів М. Західна Україна. Нарис історії державного будівництва та збройної і дипломатичної оборони в 1918-1923 рр. – Т.4. – Скрантон, 1960. – 122 с.
26. Тищик Б. Й., Вівчаренко О.А. Західноукраїнська Народна Республіка 1918-1923 (До 75-річчя утворення). – Коломия, 1993. – 120 с.
27. Чубатий М. Державний лад на західній Области Української Народної Республіки. – Львів, 1921. – 40 с.
28. Чубатий М. Історично-правові основи самостійності та соборності України 1918-1919 рр. // Правничий вісник. – Нью-Йорк. – Кн.2. – 1962. – С.3-12.
29. Ярославин С. Визвольна боротьба на Західних Землях України у 1918-1923 роках. Філадельфія, 1956. – 184 с.

Velykochyi V.

MECHANISMS OF LEGISLATION IN WEST-UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC: EXPERIENCE AND LESSONS

The problems of Ukrainian parliamentarianism formation in 1917-1920 are elucidated in this article. The attention is concentrated on the analysis of legislation mechanisms in West-Ukrainian People's Republic (WUPR) and the activity of Ukrainian National Council (Parliament) during the first period of WUPR existence. The conclusions are made that this experience should be used in legislation policy of independent Ukraine.