

УДК 343.241

**Кондратюк С.В.,**

кандидат економічних наук,  
доцент

Львівського державного університету  
внутрішніх справ



**Процик В.М.,**

кандидат юридичних наук, начальник  
Коропецького ліцею з посиленою  
фізичною та військовою підготовкою

## ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ ЗУНР

*У статті проаналізовано створення органів державної влади та управління ЗУНР, зокрема, формування та діяльність УНРади, Державного секретаріату, місцевих органів влади та місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** УНРада, Державний Секретаріат, віділ УНРади, сейм, комісари, коменданти, жандармерія, міліція.

**Постановка проблеми.** Двадцять перша річниця проголошення незалежності України – своєрідна точка відліку для історичної оцінки виявів громадсько-політичної та соціально-економічної трансформації суспільства і держави, способів здійснення політичної й економічної реформ в Україні, становлення її інституційної основи. Ця оцінка, безумовно, потребує історичного підґрунтя, історичних аналогій, порівняльно-історичних досліджень. Публічна влада, як предмет таких досліджень, завжди привертала і привертатиме увагу істориків держави та права, оскільки максимально віддзеркалює суперечливість, незавершеність і невизначеність багатьох процесів та рішень.

Водночас ефективність та успішність перетворення суспільних відносин (зокрема й державно-владних) залежить від того, як суб'єкти цих відносин усвідомлюють сутність перетворень і наскільки вони ініціативні й активні у їх здійсненні.

Історичним прикладом ініціативи «знизу» у формуванні державної влади є Західно-Українська Народна Республіка. Вона поєднала ідеї та досвід української державності з європейськими державними і правовими традиціями (насамперед традиціями конституціоналізму та парламентаризму).

Вагомість дослідження конкретно-історичного досвіду створення органів державної влади й управління ЗУНР зумовлена нерозв'язаністю багатьох концептуальних питань теорії та практики публічної влади в Україні, непослідовністю вітчизняної політики у сфері державного будівництва.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Першими дослідниками діяльності ЗУНР, її представницьких органів стали члени УНРади, Ради державних секретарів С.Вітик, К.Левицький, М.Лозинський, В.Охримович, В.Панейко, Є.Петрушевич, Л.Цегельський.

Значний конкретно-історичний матеріал про створення й функціонування представницьких органів ЗУНР проаналізовано в публікаціях 30–60-х років ХХ ст.



дослідників із діаспори М.Стахіва, І.Хоми, М.Чубатого, С.Ярославина.

Серед сучасних дослідників проблематиці державного апарату ЗУНР присвячено праці О.Вівчаренка, Я.Дашкевича, О.Карпенка, В.Кондратюка, С.Кондратюка, М.Кугутяка, М.Криворучка, В.Кульчицького, М.Кобелецького, Б.Тищика, М.Литвина, С.Макарчука, О.Рубльова, О.Павлишина, К.Науменка та ін.

**Постановка завдання.** Метою цієї статті є виявлення основних проблем, тенденцій та напрямків розвитку процесу державного будівництва й управління в Західно-Українській Народній Республіці.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Згідно зі Законом «Про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії», найвищим органом влади мали стати Установчі збори ЗУНР, а до їх обрання вся повнота законодавчої влади належала Національній Раді, виконавчої влади – Державному Секретаріату.

Для повноцінного законотворчого процесу в усіх сферах державного будівництва існувала нагальна потреба розширення та доповнення персонального складу УНРади представниками всіх регіонів Галичини та Буковини, вихідцями з різних соціальних верств, репрезентантами всіх українських політичних сил. Тому на зборах 12 листопада 1918 р. до УНРади були додатково введені представники від політичних партій і військ [15].

Однак і таке доповнення не розв'язувало проблеми. У зв'язку з цим УНРада прийняла рішення про необхідність проведення додаткових виборів від громадських організацій повітів і міст обох областей. Відповідно до «Постанови про доповнення Української Національної Ради» від 15 листопада 1918 р., між 22 і 26 листопада 1918 р. мали відбутися вибори в члени УНРади в усіх повітах і найбільших містах держави [16].

Такі вибори в більшості повітових центрів відбулися наприкінці листопада-грудні 1918 р. Буковину на той час уже повністю окупували румунські війська, тому на території краю доповнювальні вибори до УНРади не відбулися.

Вагомим напрямом діяльності новоутвореної влади ЗУНР було налагодження нормальних взаємовідносин із населенням національних меншин краю. УНРада двічі задекларувала рівноправність національних груп, надавши їм репрезентаційні права та якнайширшу національно-персональну автономію. Для реалізації цих прав закликано національні меншини організуватись в окремі публічно-правові групи та скерувати своїх представників до УНРади [5, с.95].

Національні меншини ЗУНР не направили своїх представників до тимчасового парламенту ЗУНР, але УНРада і надалі послідовно проводила свою політику, спрямовану на поладження міжнаціональних відносин у республіці. Так, за пропозицією уряду, УНРада 18 листопада 1918 р. розглянула питання й ухвалила рішення про створення трьох окремих державних секретаріатів – польського, єврейського і німецького [2].

Доповнена представниками повітів і міст Галичини УНРада продовжила засідання на початку 1919 р. у Станіславі, де того року відбулися її три пленарні сесії. Відомо, що в новій тимчасовій столиці ЗУНР західноукраїнський парламент складався з 150 послів [7, с. 48].

На сесіях в Станіславі завершилось формування керівних та робочих органів УНРади. Ухвалений 4 січня 1919 р. Закон, який доповнював Статут УНРади, змінював 4-й параграф від 19 жовтня 1918 р. встановлюючи, що УНРада вибирає президію в складі Президента і його чотирьох заступників. Президент мав скликати УНРаду і головувати на її засіданнях, а у випадку відсутності Президента цю функцію повинен був виконувати

найстарший за віком його заступник. Для ведення канцелярії, протоколів нарад і діловодства УНРада обирала двох секретарів і одного заступника [1, с. 2].

На підставі таємного голосування Президію УНРади обрано в такому складі: Президент – Є.Петрушевич; заступники – Л.Бачинський, С.Вітик, О.Попович, А.Шмігельський. До постійного Секретаріату обрані секретарі С.Витвицький і О.Устиянович, заступник секретаря – С.Сілецький. «ЗОУНР не мала свого президента в західно-європейському розумінні цього слова, – зазначив С.Ярославин. – Сувереном був цілий нарід, що виконував свої суверенні права через делегатів в Національній Раді» [18, с. 106].

Крім Президії УНРади, яка керувала роботою законодавчого органу під час її сесії, УНРада створила керівний орган – виділ УНРади. Ця установа, що мала виконувати владу голови держави, затверджена Законом 4 січня 1919 р. про виділ УНРади [8, с. 63]. Згідно з ним, пленум обирав виділ УНРади (9 членів), де головував як десятий член Президент УНРади, а за його відсутності – найстарший за віком його заступник. До компетенції виділу належало: призначати членів уряду; приймати заяви та рішення про відставку уряду; виконувати право амністії й аболіції (припинення кримінальної справи на стадії, коли винність обвинувачуваного юридично ще не доведена).

У справах військового судівництва виділ міг: переносити право виконання амністії на РДС; іменувати начальників вищих державних цивільних і військових урядів; затверджувати і проголошувати закони. Влада виділу мала силу на час каденції УНРади і втрачала її після виборів нового виділу новою Радою. Рішення приймалися більшістю (у випадку рівності голосів перевага надавалась рішенню, за яке голосував Президент) і були правомірними за присутності щонайменше шести членів виділу [1, с. 23]. Означене право виділу оголошувати законодавчі акти конкретизовано Законом з дня 4 січня 1919 «Про спосіб оповіщення законів і розпорядків», де зазначалось: «закон підписує Президент УНРади і один член виділу УНРади. Закони, ухвалені УНРадою, і розпорядки державних секретарів мали публікуватись у Вістнику державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки» [1, с. 1–2].

Крім Президента Є. Петрушевича, до виділу були обрані Л.Бачинський (УРП), С.Вітик (УСДП), А.Горбачевський (УНДП), Г.Дувіряк (УРП), М.Новаковський (УНП), Т.Окуневський (УНДП), О.Попович (УНДП), А.Шмігельський (УСДП), С.Юрик (УНДП). Створення виділу запропонував Є.Петрушевич з тих мотивів, що УНРада – «завелике тіло і не завжди відбувала наради». Отже, УНРада передала свої суверенні права виділу [18, с. 106]. Права й обов'язки членів УНРади були регламентовані «Законом з дня 4 січня 1919 р. про незайманість їх членів».

Упродовж 2 січня-15 лютого 1919 р. у Станіславі створено такі галузеві комісії УНРади: земельна; військова; законодавча; технічної відбудови; фінансова; закордонних справ; суспільної опіки; комунікацій; адміністративна [3, с. 929].

Галузеві комісії УНРади, які забезпечували законодавчий процес у першій половині 1919 р., сформовані на початку роботи доповненої УНРади в Станіславі. Насамперед, була створена організаційна комісія з виборів членів комісій (Л.Левицький, Л.Бачинський, Т.Старух, І.Макух, С.Вітик і С.Юрик), а 2–4 січня 1919 р. – 9 комісій УНРади: земельна; військова; законодавча; технічної відбудови; фінансова; шкільна; закордонних справ; суспільної опіки; комунікаційна; 15 лютого 1919 р. – адміністративна. 3 квітня 1919 р. було обрано комісію з підготовки виборчого закону. До її складу (з 25 осіб) увійшли 15 діячів УНДП, 5 – УРП, 3 – УСДП, 2 – Селянсько-радикальної партії.



Комісії обговорювали проблемні питання державного будівництва ЗУНР-ЗОУНР, готували законопроекти.

Наголосимо, що утворення парламенту здійснювалося демократичними методами, із залученням до нього фахових політиків, делегатів усіх діючих партій, а також з широким регіональним представництвом. Легітимність керівних органів УНРади забезпечувалась суворим дотриманням усіх юридичних парламентарних процедур.

Оцінюючи процес формування структури законодавчого органу ЗУНР, потрібно віддати належне парламентарному досвіду українського політичного проводу, який він здобув в Австрійській Державній Раді. Уже з перших днів роботи УНРади у Львові постало питання створення центрального виконавчого органу – уряду. Тимчасовий парламент 9 листопада обрав так званих державних секретарів із міністерськими повноваженнями, сформувавши таким чином уряд – Раду державних секретарів (далі – РДС) [6, с.15].

Вищий виконавчий орган ЗУНР – Державний секретаріат (Рада державних секретарів) утворений рішенням УНРади 9 листопада 1919 р. Уряд складався з Президента і Державних секретарів з функціями міністрів, котрі очолювали відповідні секретаріати (міністерства).

У листопаді-грудні 1918 р. у ЗУНР діяв такий склад уряду: Кость Левицький (голова уряду й одночасно секретар фінансових справ); Василь Панейко (секретар закордонних справ); Лонгин Цегельський (секретар внутрішніх справ); Сидір Голубович (секретар судових справ); Дмитро Вітовський (секретар військових справ); Степан Баран (секретар земельних справ); Ярослав Литвинович (секретар торгівлі та промисловості); Антін Чернецький (секретар праці й суспільної опіки); Іван Куровець (секретар охорони здоров'я); Олександр Барвінський (секретар освіти та віросповідань і тимчасовий керівник секретаріату освіти); Іван Макух (секретар громадських робіт); Олександр Пісецький (секретаріат пошти і телеграфу). Крім них, до складу уряду входив також Степан Федак – начальник харчового уряду. За партійним складом новостворений уряд був коаліційним [17, с. 16–17].

Друга Рада Державних секретарів, утворена на початку січня 1919 р. у Станіславі, складалася з меншої кількості секретарів, оскільки було об'єднано секретаріати освіти та віросповідань; шляхів та пошт і телеграфу. Секретаріати суспільної опіки і праці було ліквідовано і введено на правах відділів до секретаріату внутрішніх справ.

До складу другої Ради державних секретарів входили: С. Голубович – голова уряду й одночасно секретар фінансів, торгівлі та промислу, Л.Цегельський – секретар без портфеля і керівник секретаріату закордонних справ (з лютого 1919 р. керівником цього секретаріату став М.Лозинський, а згодом, після від'їзду останнього до Парижа на Мирну конференцію, С.Витвицький), І.Макух – секретар внутрішніх справ, полковник Д.Вітовський, а пізніше полковник В.Курманович – секретар військових справ, А.Артемович – секретар секретаріату освіти і віросповідань, О.Бурачинський – судівництво, І.Мартинець – земельні справи, І.Мирон – шляхи, пошта і телеграф, М.Козаневич – публічні роботи [3, с. 204].

Формування РДС дало змогу українській владі забезпечити ефективну організацію та централізацію вагомих адміністративних сфер, які переважно відповідали характерним ознакам державного управління: 1) виконавчо-розпорядчий характер; 2) підзаконність; 3) масштабність та універсальність; 4) ієрархічність; 5) організуючий характер [9, с. 158].

Отже, в листопаді 1918 р. – січні 1919 р. були сформовані верховні законодавчий і виконавчий органи ЗУНР, котрі очолили розбудову самостійної української держави.



Для утримання влади в Східній Галичині українському проводу необхідно було в стислий термін визначити ефективно діючу владу на місцях. Розв'язуючи це завдання, західноукраїнське керівництво встановило посаду повітового комісара на місцях. Він мав замінити колишнього начальника австрійської адміністрації на повітовому рівні – старосту.

Права й обов'язки повітових комісарів визначив ухвалений УНРадою 16 листопада 1918 р. «Тимчасовий Закон про адміністрацію ЗУНР». Згідно з цим документом «усі закони та розпорядження колишньої Австро-Угорської монархії продовжували мати юридичну чинність, якщо вони не протирічили державності ЗУНР».

Повітовий український комісар став керівним повітовим органом політичної адміністрації. Його мав призначати чи звільняти Державний секретар внутрішніх справ ЗУНР. Повітові військові коменданти та коменданти жандармерії підлягали повітовим комісарам лише в питаннях громадської безпеки. Більшість повітових комісарів обирались на місцях, щоправда, в кількох повітах комісара призначила центральна влада ЗУНР [12, с. 144]. Повітовим комісарам підпорядковувалися також повітові Харчові управи.

Виділи та служби колишніх австрійських старостів діяли в існуючій формі, але на чолі зі старостами-українцями. У Підгайцях «уряди полишено на дальше в урядованню, зажадавши від них урядованя в українській мові» [10, с. 77].

Крім створення виконавчих структур влади, в повітових центрах ЗУНР у листопаді-грудні 1918 р. розпочався процес формування представницьких органів – повітових УНРад. За функціями вони повинні були замінити повітові ради, котрі діяли за австрійського режиму. Старі органи влади необхідно було ліквідувати, а замість них утворити шляхом виборів нові, українські. У сільських громадах, містах та містечках, слід було обрати громадських і міських комісарів, а також їхні дорадчі органи – так звані прибічні ради [14, с. 26]. Львівська делегація УНРади визначила компетенцію прибічних рад лише як дорадчих і виконавчих органів [12, с. 149]. У повітах планувалось обрати повітових комісарів та повітові національні ради. Для організації таких виборів у всі повіти були скеровані спеціальні уповноважені УНРади з необхідними інструкціями з цього приводу [14, с. 26].

У деяких районах повітові УНРади набували статусу органу місцевого самоврядування (часто з вирішальним голосом у політико-адміністративних питаннях). М.Чубатий зауважував, що повітові УНРади створювались не в усіх місцевостях ЗУНР [17, с. 32]. Однак там, де такі органи були сформовані, вони одразу приступили до організованої дії.

Державні структури (комісаріати, повітові УНРади) – не єдині керівні установи у повітах ЗУНР. У низці місцевостей населення утворило альтернативні органи влади, організовані на соціальній основі. У Дрогобичі, Калуші, Косові, Стебнику – ради робітничих депутатів; у Богородчанах – ради робітничих і селянських депутатів; у Коломиї, Станіславі та Стрию – ради солдатських депутатів [13, с. 183]. У Стебнику діяла робітнича рада. Ці органи взяли на себе розв'язання виробничих і соціальних питань. Робітничий рух очолювали профспілкові органи. У Дрогобичі був реорганізований «Загально-заводовий союз обітників» [7, с. 117].

Вагомим елементом організації влади стало утворення силових структур та органів правопорядку. Після роззброєння місцевої австрійської жандармерії організувалась українська жандармерія та міліція.

До служби в ЗУНР зголосилися не лише всі жандарми-українці, котрі перед розпадом Австрійської монархії чи в час перевороту знаходились у Східній Галичині, а й





«старі вислужені», навіть кілька десятків представників інших національностей – чехи, поляки, німці, євреї. Українці, які перебували на службі в Західній Галичині, Боснії та Герцеговині, окупованих областях і на фронтах, також повертались на рідну землю. Всі зверталися у Команду державної жандармерії, де перевіряли їхні службові звання, і вони присягали на вірність УНРаді. Лише після цього їх призначали на відповідні посади. Якщо у перші тижні української влади Державний секретаріат внутрішніх справ звертався до військового командування з проханням вилучити з армії колишніх поліцейських і скерувати їх у розпорядження міліцейського керівництва, то згодом некваліфікованих комендантів, призначених на посади у перші дні після повстання, було звільнено і замінено фаховими вишколеними старшинами, а зайвих жандармів передано у розпорядження військових команд. У Станіславі відкрилась жандармська школа, куди приймали освічену молодь з війська [12, с. 101].

Утворена керівництвом ЗУНР система державної адміністрації не була чітко врегульованою в правовому розумінні. Вона швидше мала перехідний характер і потребувала вдосконалення в юридичному й практичному аспектах. Український революційний уряд усвідомлював це та намагався здійснювати в цьому напрямі конкретні кроки. Законність та демократичність рішень національної влади були фундаментальною основою державної політики.

**Висновки.** Формування публічної влади у ЗУНР (попри специфічні умови війни) засвідчило ті історичні моменти, які є спільними у функціонуванні публічної влади у цілому. Усі інститути публічної влади у ЗУНР були підпорядковані здійсненню політичної влади. Державна влада була необхідним способом реалізації політичної влади в суспільстві.

Під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників історико-правовий процес становлення визначеної політики, політичних сил, які б реалізували цю політику, не завершився. Однак аналіз політико-правового аспекту публічної влади ЗУНР дозволяє окреслити окремі моменти, необхідні для розуміння сутності та змісту тогочасності. Видається, що найважливішим серед них є прагнення сформувавши державну владу на засадах її розподілу, як важливого організаційного і функціонального принципу.

По суті, історико-правова практика публічної влади у ЗУНР довела, що відокремленими одна від одної повинні бути саме різні функції державної влади, тобто законодавство, виконання законів, правосуддя, а також органи, які виконують ці функції, тобто – нормативні, урядові й управлінські особи, які в цих різних функціях і органах діють.

Відтак, історико-правовий досвід ЗУНР показав, що стрижнева галузь різних гілок влади повинна бути незмінною. Актуальність цього досвіду для сучасної Української держави незаперечна.

#### Список використаних джерел

1. Вістник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – 1919. – Вип. 1–6. – С.2.
2. Діло. – 1918. – 20 листопада.
3. Довідник з історії України. – К.: «Генеза», 2002. – 1136 с.
4. Зборівщина. Над берегами Стрипи, Серету і Золотої Липи: історично-мемуарний і літературний зб. – Торонто; Нью-Йорк; Париж; Сідней, 1985.
5. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 400 с.

6. Левицький К. Перший Державний секретаріат у Львові / К. Левицький // Укр. скиталець. – 1923. – 1 черв. – №11. – С. 15.
7. Литвин М.Р. Українські січові стрільці / М.Р.Литвин, К.Є.Науменко. – К.: Знання, 1992. – 48 с.
8. Лозинський М. Галичина в рр. 1918–1920 / М.Лозинський. – Нью-Йорк, 1970. – 228 с.
9. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. / В.Я.Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
10. Нагаєвський І. Історія Української держави двадцятого століття / І.Нагаєвський. – К., 1993. – 414 с.
11. Павлишин О. Державне будівництво ЗУНР – ЗОУР: проблема національних кадрів / О.Павлишин // Центральна Рада і український державотворчий процес (до 80-річчя створення Центральної Ради): матеріали наук. конф. (20 берез. 1997 р.). – К., 1997.
12. Павлишин О. Організація цивільної влади ЗУНР в повітах Галичини (листопад – грудень 1918 року) / О.Павлишин // Україна модерна. – 1999. – Ч.2–3. – С.144.
13. Сеньків М. Західноукраїнська Народна Республіка 1918–1919 рр. / М.Сеньків, І.Думенець. – Дрогобич, 1996.
14. Тищик Б.Й. Західноукраїнська Народна Республіка 1918–1923 рр. / Б.Й.Тищик, О.А.Вівчаренко. – Коломия: «Світ», 1993.
15. Українське слово. – 1918. – 12 листоп.
16. ЦДІАЛ, ф.581, оп.1. спр.93.
17. Чубатий М. Державний лад на Західній Области Української Народної Республіки / М.Чубатий. // У пошуках історичної правди: зб. на пошану Миколи Чубатого: 1889 – 1975. – Нью-Йорк; Париж; Сідней; Торонто; 1987.
18. Ярославин С. Визвольна боротьба на західноукраїнських землях у 1918–1923 роках / С.Ярославин. – Філадельфія, 1956. – 184 с.

**Кондратюк С. В., Процик В. М. Органи государственной власти и управления ЗУНР**

*В статтє проанализировано создание органов государственной власти и управления ЗУНР, в частности образование и деятельность УНСовета, Государственного секретариата, президента, местных органов власти и местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** УНСовет, Государственный Секретариат, отдел УНСовета, сейм, комиссары, коменданты, жандармерия, милиция, гражданство, законотворчество.

**Kondratyuk S. V., Procik V. M. A bodies formation and administration on the territory of Western Ukrainian National Republic**

*This article analyses state power bodies formation and administration on the territory of Western Ukrainian National Republic, the creation and activity of Ukrainian national Council, state secretariate, local bodies of power and self-government.*

**Keywords:** Ukrainian National Council, state secretariate, UN Council department, the Seym, commissars, commandants, gendarmerie, militia, citizenship, law-making.

