

## ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ

*Досліджуються історико-правові засади фінансово-економічної політики в Західноукраїнській Народній Республіці. Проаналізовані основні етапи становлення фінансово-економічного апарату Західноукраїнської Народної Республіки у 1918–1919 роках, а також його роль у формуванні фінансово-економічної політики. Характеризується законодавча діяльність органів державної влади та управління ЗУНР, а також нормативно-правові акти, які регламентують повноваження та юрисдикцію органів влади та управління у фінансово-економічній сфері.*

**Ключові слова:** *Західноукраїнська Народна Республіка, фінансово-економічна політика, Державний Секретаріат ЗУНР, фінанси, податкова система, земельна реформа.*

**Постановка проблеми.** Відновлення незалежної Української держави на західноукраїнських землях та розбудова її державно-правових інститутів дало новий поштовх в об'єктивному дослідженні колись заборонених тем з історії українського державо- та правотворення.

Значення цього історичного факту є зрозумілим, оскільки вперше з часу Київської та Галицько-Волинської держави корінне населення західноукраїнських земель після більш як півтисячолітнього чужоземного панування стало знову господарем своєї долі, проголосивши державну незалежність.

Створена на західноукраїнських землях восени 1918 року Західноукраїнська Народна Республіка, за прикладом інших народів Європи, створила власні законодавчі та виконавчі органи влади. Парламентом та урядом ЗУНР було прийнято ряд законів та розпоряджень, які регламентували діяльність усіх галузей державного життя, в тому числі й у фінансово-економічній сфері.

**Стан дослідження.** Проблема реалізації головних засад фінансово-економічної політики в Західноукраїнській Народній Республіці в українській історіографії широко не відображена. Проте можна відзначити праці й спогади видатних українських вчених – свідків тих доленосних подій, таких як: В. Гнатюк, М. Грушевський, Д. Дорошен-

ко, К. Левицький, М. Лозинський, О. Лотоцький, О. Слободич, Є. Петрушевич, М. Чубатий та ін.

Сучасний стан досліджень даної проблематики представлений у працях О. Вівчаренка, П. Гая-Нижника, Я. Грицака, Т. Гунчака, О. Добржанського, О. Карпенка, Г. Капустян, М. Кобилецького, Г. Ковальчака, В. Кондратюка, М. Костицького, А. Коцура, О. Красівського, М. Кугутяка, В. Кульчицького, Б. Лановика, Н. Лешковича, М. Литвина, С. Литвина, І. Лісної, В. Макарчука, С. Макарчука, Р. Матейка, М. Настюка, К. Науменка, М. Никифорака, В. Осечинського, О. Павлюка, О. Реєнта, О. Рубльова, Б. Савчука, М. Сеньківа, Ю. Сливки, О. Субтельного, І. Терлюка, Б. Тищика, Ю. Тлушца та ін.

Окремих питань реалізації фінансово-економічної політики ЗУНР присвячені численні праці діаспорних вчених: В. Вериги, Б. Винара, Т. Гунчака, М. Гуцуляка, А. Качора, Ю. Крохмалюка, І. Лисяка-Рудницького, Г. Микитея, І. Нагаєвського, І. Новосівського, Я. Пришляка, М. Стахіва, І. Хоми, Л. Цегельського, М. Шаповала, В. Шевчука, С. Ярославина та ін.

Зарубіжна історіографія з вказаної проблематики найбільш широко представлена роботами І. Бейлі, В. Голубничого, Т. Домбковського, Г. Елмера, Г. Клея, М. Клімецького, М. Козловського, Т. Коромоша, Т.-А. Ольшанського, Е. Пристера, Г. Тьорнера, Я. Хонігсмана, М. Ястребова та ін.

**Метою** даної статті є аналіз історико-правових засад реалізації фінансово-економічної політики в Західноукраїнській Народній Республіці.

**Виклад основних положень.** В результаті Першої Світової війни молодій західноукраїнській державі було залишено важкий спадок. Економіка Галичини перебувала в катастрофічному стані. Саме тому, одним із нагальних завдань державного будівництва керівництво ЗУНР вважало впорядкування фінансової системи та реалізацію продуманої фінансово-економічної політики в умовах кризового стану. І справді, «більшість лісових підприємств, млинів, нафтопереробних і спиртових заводів зупинили виробництво... Під час війни було спалено більше 530 тис. житлових будинків... Шкода, нанесена Першою світовою війною, за підрахунками уряду ЗУНР, була оцінена в 6 млрд корон у цінах на 1 листопада 1918 року» [1, с. 137–138].

В архівних документах можна зустріти різноманітні дані про важке становище в повітах, які стояли на межі «голодової катастрофи» [2] та «потребували якнайшвидшої та повноцінної допомоги» [3].

Слід відзначити той факт, що український уряд дуже активно приступив до будівництва своєї держави. 9 листопада 1918 року Українською Національною Радою був сформований вищий виконавчий і розпорядчий орган держави – Державний Секретаріат на чолі з Костем Левицьким.

Велика увага в діяльності уряду приділялась розбудові фінансово-економічних параметрів розвитку, без яких не може існувати і розвиватись жодна одна держава.

До складу Державного Секретаріату входило 14 міністерств – Державних секретаріатів, які очолювалися державними секретарями. В контексті проведення цілеспрямованої фінансово-економічної політики в Державному Секретаріаті були створені міністерства фінансів, торгівлі та промислу, земельних справ, шляхів, праці і суспільної опіки, публічних робіт.

У складі Державного Секретаріату фінансів функціонували: департамент митних зборів, департамент простих податків, департамент Державної скарбниці, науково-статистичний відділ, Комітет по народним заощадженням і страхуванню життя, Українська експедиція заготовки державних паперів та інші підрозділи. «У повітах діяли дирекції скарбових округів, податкові інспектори» [4, с. 188].

З метою розвитку фінансово-господарської діяльності ЗУНР Державний Секретаріат фінансів постійно приймав низку нормативно-правових актів, спрямованих на подолання кризових явищ у фінансово-економічній сфері та створенні дієвих фінансово-економічних органів, зокрема, «Обіжник Державного Секретаріату Фінансів про організацію митної служби і відділів скарбової сторожі» (2 грудня 1918 р.), «Обіжник Державного Секретаріату Фінансів про дирекції скарбових округів» (3 грудня 1918 р.), «Обіжник Державного Секретаріату Фінансів про організацію роботи фінансових органів» (9 грудня 1918 р.), «Розпорядок Державного Секретаріату Фінансів про продовження мораторії для правно-приватних грошових домагань супроти довжників на території Західно-Української Народної Республіки» (12 грудня 1918 р.), «Розпорядок Державного Секретаріату Фінансів про порядок перевезення тютюнових виробів» (18 грудня 1918 р.) та ін. [5, с. 10–14].

Зрозуміло, що одним із головних завдань роботи фінансових органів стало наповнення державної скарбниці і забезпечення її достатньою кількістю готівки. На перших порах використовувались грошові кошти, які зберігались у банківських установах. Відразу ж стало

очевидним, що залишеної австрійською владою готівки недостатньо для забезпечення навіть першочергових видатків нової держави. Через це відразу ж на порядку денному постало питання про налагодження системи збору податкових платежів. Спочатку місцеві органи влади діяли на власний розсуд. Але вже 13 листопада 1918 р. уряд ЗУНР видав розпорядження про відновлення збору всіх податків та платежів, встановлених за часів Австро-Угорщини. Зібрані кошти передбачалось скеровувати, передовсім, на покриття військових видатків, платню державним службовцям, пенсіонерам, вдовам і сиротам. Однак, через значне руйнування краю і зубожіння населення надходження коштів від податків було незначним.

Фінансова комісія Української Національної Ради (УН Ради) і Державне секретарство фінансів рятували ситуацію, як могли. Був розроблений проект створення ринкового департаменту, проект бюджету на 1919 рік та ін. З самого початку взято під суворий облік всі грошові запаси в банках, ощадних касах, у повіті скеровано розпорядження про «перекинення готівки з тих кас, де її багато» до державної скарбниці та «до порожніх кас» у сусідніх повітах [6].

Важливим джерелом державних прибутків могли б стати податки з населення. Однак влада ЗУНР розуміла, що із знедоленого та пограбованого вщент чужинцями галицького населення було б аморально їх стягувати, і не робила цього.

Прибутки надходили, в основному, з двох джерел: нафти і грошової допомоги Директорії Української Народної Республіки. Щодо нафти, то її продовжували добувати і при можливості вивозити за кордон (в Угорщину, Чехословаччину) та на Придніпрянську Україну, вимінювали на військове спорядження, озброєння, харчі, медикаменти. Зрештою, її було не багато, бо більшість нафтових джерел і вишок не діяли.

Промислові підприємства, здебільшого, були знищені війною, обладнання їх було вивезене за кордон, а промислова продукція майже не випускалась і не продавалась. Навіть з таких традиційних, вигідних для держави джерел прибутків, як виробництво тютюну і алкоголю, не можна було скористатися, оскільки, як зазначає М. Чубатий, «обидві галицькі тютюнові фабрики у Монастирських і Винниках дісталися українській владі знищеними, а гуральні стояли з приводу браку картоплі» [7, с. 3].

Провід ЗУНР не наважився, враховуючи в першу чергу зовнішньополітичні обставини, націоналізувати промислові підприємства,

шахти, нафтові вишки тощо. Але їх діяльність була взята під контроль Державним Секретаріатом публічних робіт [8, с. 77].

Назване секретарство взяло під своє управління всі колишні державні бази і склади різних матеріалів, машин, сировини. Використовуючи цю невелику матеріальну базу, воно приступило до організації господарської відбудови краю. Були взяті на облік усі державні й приватні запаси будівельних матеріалів, налагоджено виробництво цегли, заготівля лісу, щоб з початком весни приступити до відбудови. Почато ремонт шосейних і залізничних шляхів, мостів тощо [9, с. 115].

Державне секретарство публічних робіт поділялось на два основні відділи: відбудови і гірничий. Йому підпорядковувались також усі «гірничі уряди» у повітах, та, крім того, нафтодобувні та нафтопереробні підприємства. Державне секретарство здійснювало контроль за діяльністю приватних добувних та переробних підприємств [10, с. 189]. У Дрогобичі був утворений спеціальний «нафтовий комісаріат», який встановив суворий контроль над видобутком і продажем нафти.

У повітах були утворені «технічні уряди», які підлягали Державному Секретаріату публічних робіт і безпосередньо займалися усіма питаннями економічного будівництва. При них діяли так звані «будівельні експозитури», які дістали доручення Державного секретарства публічних робіт у зимовий період провести заготівлю будівельного матеріалу в лісах незалежно від форм власності [7, с. 39].

Крім відбудови краю Державне секретарство публічних робіт проводило роботу щодо дотримання технічних правил у промисловості та будівництві. «У випадку їх порушення винні особи притягувались до адміністративної відповідальності шляхом накладання штрафу на суму до 50000 корон» [10].

Дуже гострою і складною в державі, як зазначає у своїх спогадах С. Ярославин, була харчова проблема [11, с. 114], саме тому всі державні органи республіки були зайняті її вирішенням. Проте, безпосередньо відповідальність за неї ніс Державний харчовий уряд, прирівняний в правах до Державного секретарства та очолюваний Степаном Федаком. Після реорганізації у січні 1919 року харчовий уряд увійшов, як окремий відділ, до складу Державного секретарства внутрішніх справ. У повітах йому підлягали повітові харчові управи, створені за вказівкою УН Ради вже у перші дні існування ЗУНР.

В умовах воєнної розрухи уряд змушений був монополізувати продаж зерна, хлібопекарських виробів, картоплі, великої і малої

рогатої худоби, свиней, шкіри, цукру, сірників, цигарок, каїніту і поташової соди. Водночас заявив про ділову співпрацю у товарообміні з відновленим товариством «Сільський господар», представниками кооперативів і фінансових інституцій [12, с. 94].

Заборонялось вивозити за межі держави продукти харчування, а перевезення більших партій харчів з повіту в повіт здійснювалось за дозволом повітових харчових управ. При перевезенні продуктів харчування без дозволу органів влади, вони конфісковувались. Під контролем держави знаходились і шкіра та шкіряна сировина, які в основному йшли для потреб армії.

Активну діяльність проводив харчовий уряд і в забезпеченні населення посівним матеріалом та вів боротьбу із спекуляцією ним. Державні повітові комісари зобов'язувались вжити всіх заходів по закупівлі насіння за доступними цінами [13].

Суттєву допомогу у забезпеченні населення Галичини продуктами харчування надавала Директорія Української Народної Республіки. Нею був призначений Головний уповноважений українського уряду по харчуванню Галичини і Буковини, який займався організацією і доставкою продовольства в ЗОУНР, а також здійснював посередництво між кооперативними спілками Великої України і Харчовим урядом та кооперативними спілками ЗОУНР.

Всього ж, за даними С. Литвина та згідно інших джерел, на галицькі потреби в 1919 р. було асигновано 1 млрд 302 млн. 700 тис. грн., що становило 20 млн. 340 тис. 670 золотих рублів або 10 млн. 170 тис. 335 американських доларів. Грошові витрати на справи ЗОУНР склали 26% всіх видатків УНР в 1919 р. [14, с. 241–242; 15, с. 301].

Крім продуктів харчування та сільськогосподарської сировини під управлінням державою перебували і виробниці промислових підприємств. Перше розпорядження про заборону вивозу нафти і нафтопродуктів за межі держави Державне секретарство торгівлі та промислу видало вже 15 листопада 1918 року, згідно якого «заборонявся вивіз нафти і нафтопродуктів та озокериту без спеціального дозволу секретарства торгівлі та промислу» [16, с. 157].

Було підписано та ратифіковано торгівельні договори з Угорщиною та Австрією на суму 50 млн. корон. Весною 1919 року у Чехословаччину направлено делегацію ЗОУНР на чолі з С. Вітиком, яка підписала українсько-чехословацький торговельний договір [17]. За цими договорами ЗОУНР розпочала отримувати за нафту промислові

товари та військове спорядження. Але після втрати Стрия, основного залізничного вузла, який з'єднував республіку з Європою, вони не змогли бути до кінця реалізовані. Недостатня оперативність органів влади ЗОУНР у зовнішньоекономічній діяльності відіграла свою негативну роль. Після захоплення поляками в травні 1919 року Дрогобицького нафтового басейну на складах виявився дуже великий запас сирової нафти, яку можна було більш раціонально використати для потреб держави.

Окремо слід сказати про Секретаріат земельних справ, який розробляв проект земельної реформи та здійснював нагляд за земельними ресурсами. З цією метою при повітових комісаріатах були призначені рільничі референти, діяли повітові, а в селах сільські аграрні комісії. Для ефективного проведення реформи створювалися земельні органи. Секретаріат здійснював керівництво лісовими інспекторами й управами державних маєтків.

У складі Секретарства були відділи лісового господарства, водного господарства, управа камеральних дібр. У повітах діяли лісові інспектори («уряди») та місцеві управи камеральних дібр [10, с. 189].

Одним з перших рішень Державного секретарства земельних справ стала вказівка управі камеральних дібр (лісоохоронним службам) віддати населенню у користування пасовища та визначити ділянки лісу, необхідні для опалення міст. Крім того, вони повинні були надати допомогу в заготівлі будівельного матеріалу. Українська Національна Рада законом «Про заборону позбування і обтяження більших посіlostей» законодавчо обмежила спекуляцію лісовими ділянками перед прийняттям земельного законодавства. Іншим законом УН Ради від 18 березня 1919 року «Про вивласнення великих табулярних посіlostей» «визначався порядок конфіскації земель у великих земле-власників» [18].

Окрема комісія при Державному секретарстві земельних справ спільно з представниками Української Національної Ради та українськими юристами підготувала проект закону про земельну реформу, який був прийнятий 14 квітня 1919 року. Ним було встановлено «умови вивласнювання землі в межах Західної Облaсті Української Народної Республіки» [19, с. 350]. В ньому, зокрема, зазначалось, що: «1) землю посідати можуть лише ті рільники, що досі обробляли її власними руками, чи то власнім чи чужім господарстві...3) ліси і полонини не становлять предмету наділу але переходять у власність громад, в котрих вони лежать...Земля може переходити дорогою

спадщини лише на діти та внуки, на родичів, братів та сестер, і то лише остільки ті члени родини працюють і думають даліше працювати власними руками на землі... Землю тратить без жодної винагороди, хто її умисно або з грубого недбальства через два роки перестав управляти власними руками..., хто землю з розмислом обертає в неужиток... Ріки та всі підземні багатства становлять державну власність і лише держава може добувати сама» [20].

Провідними ідеями цього закону була конфіскація і вивласнення землі у великих землевласників та наділення землею безземельних та малоземельних селян на праві особистої приватної власності.

На нашу думку, земельний закон був достатньо вміло та кваліфіковано написаним та відповідав тогочасній світовій соціально-політичній ситуації. Він також виражав інтереси різних соціальних груп населення ЗОУНР. Учасник тих подій історик М. Стахів, зокрема, писав: «...ухвала про просту конфіскацію нетрудової землі і передання її негайно в руки наділених селян безоплатно означала б в очах Антанти, що ЗОУНР – це півбільшовицька держава. Якщо б не було тих міркувань зовнішньо-політичного характеру, то УН Рада вирішила б напевно земельну реформу відразу інакше» [21, с. 81].

**Висновок.** Підсумовуючи вищесказане, можна констатувати, що Західноукраїнська Народна Республіка була в державно-правовому розумінні належним чином організована. Уряд та його фінансово-економічний блок, незважаючи на вкрай важкі внутрішньополітичні та зовнішньополітичні обставини, належним чином реалізовував фінансово-економічну політику держави та створив відповідну правову основу фінансово-економічної діяльності органів влади та управління ЗУНР.

- 
1. Макарчук С.А. Українська республіка Галичан. Нарис про ЗУНР / С.А. Макарчук. – Львів: Світ, 1997. – 192 с.
  2. Державний архів Львівської області (ДАЛО). – Ф. 129. – Оп. 1. – Спр. 47. – Арк. 4.
  3. Центральний державний історичний архів, м. Львів (ЦДІАЛ). – Ф. 146. – Оп. 8. – Спр. 3026. – Арк. 4–5.
  4. Тищик Б.Й. Західноукраїнська Народна Республіка (1918–1923 рр.). Історія держави і права / Б.Й. Тищик. – Львів: Тріада плюс, 2004. – 392 с.
  5. Збірник законів, розпорядків та обіжників, проголошених Державним Секретаріатом Західноукраїнської Народної Республіки. – Станіслав, 1918. – 24 с.



6. Діло. – 1918. – 19 листопада.
7. Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки / М. Чубатий. – Львів: Ставроп. ін-т, 1921. – 40 с.
8. Тищик Б.Й. Західноукраїнська Народна Республіка 1918–1923 рр. (до 75-річчя утворення і діяльності) / Б.Й. Тищик, О.А. Вівчаренко. – Коломия: Світ, 1993. – 118 с.
9. Тищик Б.Й. Становлення державності в Україні (1917–1922 рр.) / Б.Й. Тищик, О.А. Вівчаренко, Н.О. Лешкович. – Коломия: Вік, 2000. – 271 с.
10. Центральний державний архів вищих органів влади та управління (ЦДАВО України, м. Київ). – Ф. 2192. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 342.
11. Ярославин С. Визвольна боротьба на Західно-Українських землях в 1918–1923 рр. / С. Ярославин. – Філадельфія: Накладом гуртка прихильників, 1956. – 182 с.
12. Литвин М. Історія ЗУНР / М. Литвин, К. Науменко. – Львів: Інститут українознавства НАНУ; Видавнича фірма «ОЛІП», 1995. – 368 с.
13. Република. – 1919. – 23 квітня.
14. Литвин С. Симон Петлюра у 1917–1926 роках. Історіографія і джерела / С. Литвин. – К.: Акваілон-Прес, 2000. – 464 с.
15. Літопис Української революції: матеріали й документи до історії української революції 1917–1923. – Том II. – Книга 4. – Львів, 1923. – 362 с.
16. Західно-Українська Народна Республіка. 1918–1923. Уряди. Постаті // Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України; гол. ред. ради Ярослав Ісаєвич. – Львів, 2009. – 350 с.
17. Державний архів Львівської області (ДАЛО). – Ф. 257. – Оп. 1 – Спр. 183. – Арк. 4–26.
18. Центральний державний історичний архів, м. Львів (ЦДІАЛ). – Ф. 581. – Оп. 1. – Спр. 96. – Арк. 21–27.
19. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Документи і матеріали у 5-ти томах / відп. ред. проф. О. Карпенко. – Т. 2. – Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2003. – 712 с.
20. Центральний державний історичний архів, м. Львів (ЦДІАЛ). – Ф. 361. – Оп. 1. – Спр. 148. – Арк. 17.
21. Стахів М. Західна Україна та політика Польщі, Росії і Заходу (1772–1918) / М. Стахів. – Скрантон, 1959.

**Кишакевич Л.Ю. Историко-правовые основы реализации финансово-экономической политики в Западноукраинской Народной Республике.**

*Исследуются историко-правовые основы финансово-экономической политики в Западноукраинской Народной Республике. Проанализированы основные этапы становления финансово-экономического аппарата Западноукраинской Народной Республики в 1918–1919 годах, а также его роль в формировании финансово-экономической политики. Характеризуется законодате-*

льная деятельность органов государственной власти и управления ЗУНР, а также нормативно-правовые акты, регламентирующие полномочия и юрисдикцию органов власти и управления в финансово-экономической сфере.

**Ключевые слова:** Западноукраинская Народная Республика, финансово-экономическая политика, Государственный Секретариат ЗУНР, финансы, налоговая система, земельная реформа.

**Kyshakevych L.Yu. Historic and legal principles of the financial and economic policy realization in the Western Ukrainian National Republic.**

*The article is dedicated to the research of historic and legal principles of financial and economic policy in the Western Ukrainian National Republic. The main stages of the establishment of the financial and economic apparatus of the Western Ukrainian National Republic in 1918-1919 were analyzed as well as its role in the formation of the financial and economic policy. The legislation of the government and management of the Western Ukrainian National Republic as well as regulatory and legal deeds which regulate the powers and jurisdiction of the government and management in the sphere of finance and economic have been characterized.*

**Key words:** Western Ukrainian National Republic, financial and economic policy, state secretariat of the Western Ukrainian National Republic, finance, tax system, land reform.

Стаття надійшла 15 лютого 2013 р.

УДК 341.222 (498. «1918/1940»)

**В.С. Макарчук,  
Н.Я. Рудий**

## **СХІДНІ КОРДОНИ МІЖВОЄННОЇ РУМУНІЇ (1918–1940 рр.): АСПЕКТИ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА**

*Розглядаються історичні передумови і фактичні обставини територіального розширення Румунського Королівства на Схід, здійснені Бухарестом під кінець Першої світової війни, а також відповідність зовнішньополітичної активності Румунії того часу нормам чинного міжнародного права.*

**Ключові слова:** Бессарабія, Буковина, Версальська конференція, система Версальських договорів, старе міжнародне право, нове міжнародне право, право націй на самовизначення.

**Постановка проблеми.** Територіальні суперечності між Україною і Румунією остаточно зняті з підписанням базового двосторонньо-