

УДК 94(477.8)008 «1918/1919»

Томенчук Х. Б.

**ФОРМУВАННЯ І СТАНОВЛЕННЯ ВИЩИХ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЗУНР ЗА ДОБИ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ (ЖОВТЕНЬ 1918 – ЧЕРВЕНЬ 1919 рр.): ІСТОРИКО-ПОЛІТОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ**

*Виникнення та формування центрального представницького органу влади ЗУНР відбувалося на тлі краху монархічного режиму Австро-Угорщини та параду суверенітетів приналежних до неї національних спільнот. За таких обставин він був генетично пов'язаний зі старими монархічними представницькими структурами.*

*Ключові слова: влада, ЗУНР, парламент, парламентська демократія.*

*Томенчук Х. Б. Формирование и становление высших представительных органов власти ЗУНР в эпоху парламентской демократии (октябрь 1918 – июнь 1919 гг.): историко-политологический анализ*

*Возникновение и формирование центрального представительного органа власти ЗУНР происходило на фоне крушения монархического режима Австро-Венгрии и парада суверенитетов принадлежащих к ней национальных сообществ. При таких обстоятельствах он был генетически связан со старыми монархическими представительными структурами.*

*Ключевые слова: власть, ЗУНР, парламент, парламентская демократия.*

*Tomenchuk Ch. B. The rise and forming of higher representative branch of power of WUPR in the period of parliamentary democracy (October 1918 – June 1919): historical and political analysis*

*The rise and forming of the central representative branch of power of WUPR happened on the background of Austro-Hungarian monarchical regime's failure and the parade of sovereign national communities belonging to it. In such circumstances the branch was genetically connected with old monarchical representative structures.*

*Key words: power, WUPR, parliament, parliamentary democracy.*

Актуальність заявленої у назві статті проблеми зумовлюється потребою ґрунтовного переосмислення і творчого використання історичного досвіду з формування і становлення вищих представницьких органів влади на сучасному етапі державотворення України. Хоча добу існування Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР) від нього відділяє майже століття, між ними у плані інституціоналізації та функціонування центральних законодавчих органів влади є чимало спільного. По-перше, в обидвох випадках ці процеси відбувалися в умовах перехідних періодів від попередніх імперських режимів (відповідно монархічного австро-угорського та радянського) до республіканської форми державного правління. По-друге, при цьому політичні лідери спиралися на існуючі європейські моделі, які прилаштовували до умов і потреб розвитку українства. По-третє, становлення і функціонування парламентаризму відбувалося в часи доволі гострого ідейно-політичного протистояння. Ці та низка інших факторів, зокрема пов'язаних з активною законотворчістю, визначають науково-теоретичний і практичний інтерес та значення проблеми становлення вищої представницької влади ЗУНР.

Мета статті полягає у з'ясуванні генези виникнення, етапів становлення, соціального складу, внутрішньої структуризації вищого представницького органу ЗУНР за доби парламентської демократії (жовтень 1918 – червень 1919 рр.) та узагальненні змісту і основних напрямів його функціонування. Важливі підстави для її реалізації дає залучення

широкого комплексу джерел у вигляді архівних та опублікованих документів, матеріалів преси, спогадів.

Об'єктом дослідження є Українська Національна Рада як вищий представницький орган ЗУНР.

Предмет дослідження – феномен законодавчої влади як структурний елемент держави, що є головним інститутом політичної системи суспільства.

Методологічною основою вивчення порушеної в дослідженні проблеми є доробок вітчизняних та зарубіжних учених з теорії і методики пізнання суспільно-політичних явищ, зокрема демократичних систем державного правління. Опираємося на міждисциплінарний підхід до її дослідження, який базується на залученні концептуальних здобутків політичної та історичної наук та використанні методів логічного й історичного аналізу, класифікації і типології, системно-структурного, індуктивного, порівняльного.

Наукова новизна дослідження полягає у здійсненні комплексно-аналітичного, науково-політологічного аналізу проблеми становлення та функціонування вищого представницького органу ЗУНР, яка вивчалася головним чином у розрізі історико-нарративних студій. Про це свідчить і стан її наукової розробки, де головні надбання належить фаховим історикам, а також правознавцям (В. Великочій, О. Вівчаренко, О. Карпенко, В. Кондратюк, М. Кугутяк, М. Литвин, С. Макарчук, К. Науменко, О. Павлишин, В. Регульський, Б. Тищик та ін.)

Виникнення, формування центрального представницького органу влади ЗУНР відбувалося на тлі краху монархічного режиму Австро-Угорщини та «параду суверенітетів» приналежних до неї національних спільнот. За таких обставин, зважаючи на традиції австрійського конституціоналізму, якими був просякнутий український політикум Галичини, він був генетично пов'язаний зі старими монархічними представницькими структурами. За ухвалою Української парламентської репрезентації (УПР; була утворена в 1916 р. послами віденського парламенту та Галицького сойму) 18 жовтня 1918 р. у Львові відбулося зібрання призначених нею членів Української Національної Ради, що складалася з послів австро-угорського парламенту (25), палати панів (2), соймів Галичини (14) і Буковини (6) та представників від українських політичних партій – по три від кожної [12, с. 89]. Згідно з ухваленим на ній Статутом [28] УНРа одержала статус Конституанти та повноваження репрезентаційного, законодавчого, адміністративного характеру для реалізації права самовизначення українців монархії. А вже 19 жовтня відбулися Всенародні українські національні збори за участі 2 тис. «мужів довір'я» зі всієї Галичини. Вони затвердили Статут УНРади, прийняли історичну ухвалу про утворення Української держави на українських етнічних землях монархії та зобов'язали Раду підготувати конституцію, яка забезпечувала б її громадянам право загального рівного голосування та культурну автономію нацменшинам. Обрали Президію УНРади, що мала представляти її за міжсесійного періоду [15, с. 112–114; 22].

Створену 18–19 жовтня 1918 р. УНРаду можна трактувати як вищий представницький законодавчий орган українського народу Східної Галичини, хоча вона й апелювала до віденського уряду щодо легітиматії української державності, яка ще не стала доконаним фактом. Після Листопадового зриву УНРада перебирає на себе реальні владні повноваження та відповідним чином позиціонує себе перед населенням краю і зовнішнім світом. Важливе значення для її легітимізації мав офіційний акт передачі 1 листопада 1918 р. намісником В. Децикевичем влади у Східній Галичині УНРаді [34]. Тоді ж вона видала два звернення, якими повідомляла, що «з нинішнім днем» перебирає владу на себе у всій Українській державі [3; 4], та стверджувала, що від її імені «органи державної влади в законнім порядку мають перебрати владу по усіх повітах, містах і селах». Українських вояків, а також нацменшини закликали підтримати цей процес. Національна Рада зобов'язувалася оголосити склад і програму діяльності створеного нею уряду та скликати «на основі загального, рівного, безпосереднього і тайного виборчого права» Установчі збори, які визначать подальшу долю Української держави [32].

Важливою віхою у становленні західноукраїнської держави та її центральних представницьких органів влади стало ухвалення 13 листопада 1918 р. «Тимчасового закону про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії» [29]. За своїми змістовно-правовими та формально-структурними ознаками йому, по суті, надали чинність «малої конституції» (поділ на п'ять артикулів (статей) із власними назвами і наскрізною нумерацією тощо). Стверджуючи нову назву держави – «Західно-Українська Народна Республіка» (арт. I), акт визначав її територію – українські етнографічні землі колишньої Австро-Угорщини (арт II і III) та закріплював верховенство права і суверенітет народу, які мали реалізовуватися через обрані демократичним шляхом представницькі органи. До скликання найвищого владного органу – Установчих зборів – уся повнота влади належала УНРаді (арт. IV). Затверджувалися головні державні символи: герб – золотий лев на синьому полі, синьо-жовтий прапор, печатка (арт. V).

З листопада 1918 р. по червень 1919 р. УНРада діяла як тимчасовий верховний представницький орган ЗУНР. Згідно з ліберально-демократичним принципом поділу влади вона виконувала функції, пов'язані із забезпеченням представництва інтересів різних верств населення, законотворчістю, формуванням державних органів та контролем за діяльністю виконавчої влади, забезпеченням публічності політики тощо. Їхня реалізація зумовлювалася й ускладнювалася внутрішніми партійно-політичними відносинами, зміною ситуації на польсько-українському фронті, що змушувала до переміщення державних органів ЗУНР, та іншими чинниками.

За таких умов УНРада прагнула послідовно розширювати представництво інтересів громадян, що проявилось у зміні складу, намаганні залучити до діяльності представників нацменшин тощо. В її еволюції виокремлюємо два основні етапи, що визначали особливості структури і склад членів [2, с. 236–238; 19]. За першого «львівського» (18 жовтня – 21 листопада 1918 р.) вона була поділена на три територіальні делегатури (комісії, делегації). Перша – загальна у Відні під проводом Є. Петрушевича домагалася від австрійського уряду легітимної передачі влади українцям. Друга – галицька у Львові на чолі з К. Левицьким розпочала організацію української влади: створено Центральне бюро УНРади і Харчовий уряд; українське населення закликалося не виконувати розпоряджень Польської ліквідаційної комісії; легіон УСС визнано за основу збройних сил Української держави. Третя – буковинська у Чернівцях не виконувала законодавчих повноважень, а лише представляла інтереси українців на окупованій румунами території.

Щойно створена УНРада мала 52 члени (32 послів віденської Державної Ради, 20 послів галицького і буковинського соймів, 4 члени палати панів, 2 кооптованих від політичних партій), тож уже перші тижні державотворчої роботи актуалізували потребу поповнення делегатами з місць, щоб демократизувати її склад. Із цією метою 15 листопада 1918 р. ухвалили закон «Про доповнення складу Української Національної Ради делегатами від повітів та більших міст краю», який передбачав обрання по одному делегатові від кожного повіту та від десяти міст, а також від Львова (4), Чернівців і Станіслава (по 2) [23]. Зусиллями повітових комісарів вибори пройшли 22–26 листопада в більшості повітів та визначених законом містах за участі місцевих політичних, культурно-освітніх та економічних організацій. Відтак склад УНРади збільшився до 82 осіб.

За другого «станіславівського» періоду (січень – травень 1919 р.) після чергових кооптацій чисельність УНРади зросла до 123 депутатів. Згідно з уточненими даними [19], загальний список її членів нараховував 195 осіб, позаяк число депутатів, які брали участь у роботі окремих делегацій і сесійних засіданнях, не відповідало їх номінальній кількості. За родом занять в УНРаді переважали правники (55), педагоги (43), селяни (27), духовенство (24), а також були представники урядовців (9), журналістів (7), залізничників (6), інженерів і студентів (по 4), творчої і наукової інтелігенції. За соціальним складом (відомості про 124 осіб) раду представляли вихідці із родин священників (45), селян (37), учителів (17), міщан і ремісників (10), урядовців (6) та ін. Більшість депутатів мали вік від 30 до 50 років, були

матеріально забезпеченими людьми та відзначалися високою мобільністю.

З традиціями австрійського парламентаризму пов'язані ще три важливі риси делегатів УНРади: 1) третину її діячів становили колишні послы віденського парламенту й крайового сойму; 2) низькі гендерні показники (лише дві жінки входили до Буковинської делегації); 3) високий освітній рівень: 36 % членів мали середню, а 42 % вищу освіту; з-поміж них 52 особи – докторський ступінь, зокрема з права (35), філософії (10) тощо. До парламентського корпусу входили відомі письменники – В. Стефаник, А. Крушельницький, П. Карманський; науковці й університетські професори – О. Барвінський, С. Дністрянський, М. Кордуба, К. Студинський; правники – С. Голубович, Р. Парфецький; церковні ієрархи – митрополит А. Шептицький, три єпископи і парафіяльні священики А. Бандера, С. Онишкевич та ін. Домагання жіночих організацій щодо поповнення УНРади їх представницями [16] не були виконані.

Намагання оптимізувати діяльність УНРади зумовили цілеспрямовані, хоча й не надто динамічні заходи з удосконалення її внутрішньої структури. Лише 4 січня 1919 р., згідно з ухваленим законом [6], утворили постійно діючу Президію у складі президента (спікера, Є Петрушевич) і чотирьох заступників (Л. Бачинський, О. Попович, С. Вітик, А. Шмігельський). На неї покладалися функції організаційного характеру зі скликання і ведення засідань. Діловодство мав здійснювати Секретаріат, до якого входили двоє секретарів (О. Устиянович, С. Витвицький) і їхні заступники [5].

Тоді ж відповідно до окремого закону [8] на загальному зібранні обрали Виділ УНРади у складі десятих членів на чолі з головою Є. Петрушевичем [1]. Він наділявся значними повноваженнями, що вимагає докладнішого з'ясування сутності цього органу. Виділ мав заступати [виконувати обов'язки] тимчасово (до часу злуки) голову держави. Коментуючи положення закону, референт законодавчої комісії Т. Окуневський стверджував, що його створення забезпечило демократичний поділ влади: «Законодатна власть в руках ради, виконуюча власть в руках правительства... Для Виділу задержали ми суверенні права... До компетенції Виділу УНРади належить: іменування [призначення] та припинення демісії [відставки] державного секретаріату, амністія і аболіція, провірювання і проголошення законів та репрезентація на вні [назовні]» [5]. Отож, цей колегіальний орган фактично виконував функції глави держави.

Різноманітність законодавчих актів УНРади, зокрема закону «Про Виділ УНРади», призводить до викривленого тлумачення в науковій літературі повноважень різних владних інституцій. Так, іменування Є. Петрушевича «президентом УНРади» не означає існування в ЗУНР-ЗОУНР посади президента в розумінні (з повноваженнями) глави держави. Євген Петрушевич фактично виконував обов'язки глави парламенту (спікера), а Виділ УНРади мав компетенції, які багато в чому збігаються із повноваженнями президента як очільника держави. Законодавчі акти УНРади, згідно із законом про спосіб їх «оповіщення» [11], мали з'являтися за підписом її президента (голови) Є. Петрушевича та одного із членів Виділу УНРади.

За формою правління ЗУНР-ЗОУНР була республікою. В еволюції окреслилася тенденція переходу від її парламентського різновиду до парламентсько-президентського. Відповідно до перших законодавчих актів [29; та ін.] уряд формувався УНРадю на міжпартійній основі та був підзвітним цьому вищому законодавчому органу. Відтак у лоні останнього з'явився Виділ – фактично новий центр влади, наділений правами, властивими інституту президента: призначення і відставка уряду, амністування, призначення вищих посадовців, затвердження законів [8].

Виходячи з практики європейського парламентаризму, УНРада ствердила недоторканість своїх членів. У спеціальному законодавчому акті зазначалося, що без згоди Ради вони не можуть притягатися «судово до відповідальності», навіть у разі затримання на місці злочину. Вони також звільнялися від відповідальності «за те чи інше голосування» та мали виконувати свої обов'язки «незалежно від будь-яких інструкцій виборців» [25].

Про зміст і пріоритети діяльності УНРади засвідчують її комісії, що координували відповідні напрями роботи. Часта зміна їхньої кількості, складу, керівників зумовлювалася нестабільною військово-політичною та міжнародною ситуацією. Після кількох реструктуризацій на засіданні УНРади 4 січня 1919 р. обрали такі комісії: законодавча (голова С. Вітик, 19 членів, за нашими підрахунками); законодавча (Л. Левицький, 16 членів); фінансова (С. Вітик, 12 членів); військова (О. Весоловський, 20 осіб); суспільної опіки (Л. Бачинський, 12 членів); земельна (С. Данилович, 15 членів); шкільна (А. Алиськевич, 14 членів); технічної відбудови (І. Попович, 9 членів); комунікаційна (Т. Окуневський, 7 членів) [14]. Ці комісії фактично діяли до червня 1919 р.

У своїх відозвах і актах УНРада іменувала себе «українським парламентом». Так само вона номінується і в сучасній науковій літературі, зокрема і в нашому дослідженні. Однак зауважмо, що таке трактування є умовним, номінальним, адже УНРада не була обрана на основі загальних виборів, як парламенти інших західних країн. Цю обставину усвідомлювали її очільники, бо перші відозви та «Тимчасовий основний закон...» [3; 4; 29; 32 та ін.] передбачали обрання Установчих зборів як вищого законодавчого органу ЗУНР на основі загального голосування. У своїх спогадах тодішній урядовець М. Чубатий запевняє, що хоча УНРаду й було «доповнено свіжими силами з усіх сторін краю, сама вона найкраще почувала, що не є соймом, вибраним загальним голосуванням, тому, працюючи над установленням конче потрібних законів – все робила, щоби зробити якнайскорше місце нововибраному сойму [36, с. 14].

За таких обставин завдяки «злагодженій роботі партій» та після відповідної підготовчої діяльності, дебатів і обговорень 15 квітня 1919 р. на сесії УНРади ухвалили закони «Про скликання Сойму ЗО УНР» та «Про вибори (виборчу ординацію) до Сойму ЗО УНР» [22; 26]. Згідно з їхніми положеннями, вищим законодавчим органом влади мав бути однопалатний сойм (парламент), що формувався за національною ознакою: із 226 послів 160 місць належало представникам української, 33 – польської, 27 – єврейської, 6 – німецької національностей. Їх обирали на основі «загального рівного без різниці пола, тайного, безпосереднього і пропорціонального виборчого права». Право голосу одержували громадяни віком від 21 року, а балотуватися могли особи від 25 років. Дата проведення виборів не визначалася, а УНРада мала передати свої повноваження новообраному парламенту на його першому засіданні, що скликалося її президентом не пізніше ніж 14 днів після оголошення результатів голосування виборчою комісією. Її голова стверджував законність виборчого процесу та легітимність кожного посла особисто.

Законодавчі акти визначали коло осіб, які позбавлялися виборчого права: «душевнихворі», засуджені за кримінальні злочини, за злочини «проти виборчої свободи», «за пияцтво». Для проведення виборів створювалися виборчі округи, що поділялися на виборчі дільниці (відповідали одній чи кільком великим громадам). Партії, що бажали взяти участь у виборах, мали подавати затверджені не менше як 100 виборцями списки своїх кандидатів до окружних виборчих комісій. Чітко регламентувалися порядок висунення і реєстрації депутатів, складання виборчих списків, проведення виборів, підрахунок голосів, оголошення переможців тощо. Широкими повноваженнями наділялися «мужі довір'я» (дещо нагадує сучасний інститут спостерігачів), що склалися із представників громадських організацій і партій, які могли стежити за ходом виборів, підрахунком голосів, затверджувати результати голосування.

Вибори мали відбутися у червні 1919 р., однак події на польсько-українському фронті перешкодили реалізації таких планів. Незважаючи на це, можемо стверджувати, що формування вищої представницької влади ЗУНР (фактично в намірах) відбувалося на демократичних засадах, спрямовувалося на утвердження принципу народовладдя, забезпечення виборчих прав і свобод громадян без різниці національної приналежності, соціального становища, віросповідання, ідейних уподобань. З тогочасної європейської законодавчої практики запозичили механізм реалізації виборчих прав нацменшин за

окремими округами, що визначалися згідно з етнічним складом населення: українськими (15), польськими і єврейськими (по 5), німецьким (1) [36, с. 34]. Оскільки створити повноцінний сойм не вдалося, до кінця існування ЗУНР функції вищого представницького законодавчого органу виконувала УНРада, повноправність і легітимність якої не підлягає сумніву.

Будучи головним представницьким органом, УНРада цілеспрямовано виконувала свою законотворчу функцію, інша річ, що за воєнно-революційних умов далеко не всі ухвалені акти вдалося втілити в життя. Основи діяльності в цій сфері визначав Закон про тимчасову адміністрацію ЗУНР від 16 листопада 1918 р. [7], за яким на її території залишалося чинним попереднє австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам Української держави (пункт 1). Це положення викликає дискусії серед дослідників різних ідеологічних течій, які закидають їй «консерватизм», «неспроможність (слабкість) до власної законотворчості», навіть «реакційність» тощо. Зважаючи на тогочасні умови, частково погоджуємося з відомим дослідником українського зарубіжжя М. Стахівим, який доводить, що ЗУНР «бажала бути державою з правлінням права», однак «видати нові оригінальні закони у короткі часи було неможливо, отже мусіли залишати старі закони, щоб не було хаосу», а вони «мали підлягати поступовій зміні або заміні» [28, с. 53]. Водночас слід зважати і на умови австрофільства, за яких формувався український політикум, та на його ідеологічні орієнтації, адже, для порівняння, Українська Центральна Рада чи Директорія в Наддніпрянській Україні жодним чином не оглядалися на старе імперське законодавство.

Очільники ЗУНР-ЗОУНР намагалися створити повноцінну законодавчу базу, яка забезпечила б перетворення в усіх сферах суспільного життя. За пріоритетами цю регулятивну (нормативну) підсистему її політичної системи можна поділити на «блоки» норм національного права, які забезпечували: здійснення політичного керівництва й адміністративного управління; обороноздатність; соціально-економічну стабільність; внутрішню безпеку і правопорядок; демократичні права і свободи громадян, зокрема і нацменшин; зовнішньополітичну діяльність; національно-культурний розвиток.

Опираючись на старі австрійські норми права і практику, УНРада чітко й послідовно, наскільки дозволяли умови воєнного часу, створювала законодавчу базу для формування управлінської вертикалі виконавчої влади. За нашими підрахунками, було ухвалено близько двох десятків нормативно-правових актів, що визначали зміст, структуру, функції та повноваження центрального уряду та органів місцевої влади і адміністрації. Спочатку, в листопаді 1918 р., вони носили «тимчасовий» характер, а в січні-квітні 1919 р. вже дещо «модернізовані» закони ухвалювали з розрахунку на тривалу перспективу. Таким чином УНРада дала цікавий і унікальний не лише в національному, а й загальноєвропейському вимірах досвід прилаштування у стислий термін монархічної законодавчо-правової бази (яка загалом відповідала передовим європейським демократичним нормам) до республіканської форми правління ЗУНР. Сказане повною мірою стосується і законодавчого поля, що окреслювало широке коло проблем, пов'язаних із забезпеченням внутрішньої безпеки і правопорядку та наданням демократичних прав і свобод громадянам і представникам нацменшин.

До створення уряду УНРада виконувала не лише ідейно-мобілізаційні, а й розпорядчо-організаційні функції із забезпечення обороноздатності ЗУНР. Вже 1–6 листопада вона видала низку звернень до українських вояків і офіцерів колишньої австрійської армії та цивільного населення із закликом стати добровільно зі зброєю в руках на захист своєї національної держави [3; 4; 32; 33]. У зверненнях «Українські вояки» та «Під оружжя!» [20; 33] була задекларована державно-політична доктрина, згідно з якою за кожним народом визнавалося суверенне право бути «вільним і рівним, господарем на своїй землі», але, для того щоб українська спільнота виборола волю і право на самовизначення, «мусили мати передовсім своє військо». У той час рада безпосередньо призначала вище військове командування. Передавши згодом організаційно-розпорядчі функції з формування та

керівництва збройними силами відповідному урядовому міністерству, УНРада видала законодавчі акти про військову мобілізацію та соціальну підтримку вояків і їхній сімей.

Чи не найважче у законотворчій діяльності УНРади розв'язували економічний блок проблем, який сфокусував не лише внутрішньополітичні суперечності, але й до певної міри відображав зовнішньополітичні орієнтири. Ідеться передусім про земельну реформу, яка, окрім того, найповніше віддзеркалила еволюцію парламентаризму та стан і перспективи розбудови громадянського суспільства в ЗУНР-ЗОУНР загалом. Вона обговорювалася фактично від початку й до кінця існування УНРади, що супроводжувалося гострими дебатами. Для підготовки проекту аграрної реформи на перших засіданнях Ради 2–4 січня 1919 р. у Станиславові на міжпартійній основі обрали земельну комісію за участі фахівців [14]. Кількаразово змінювалися її голови і склад. Ухвалений після тривалих і гострих дебатів [див.: 18] 14 квітня 1919 р. аграрний закон [13] носив компромісний характер і не вирішував усіх принципових моментів, пов'язаних із викупом землі та ін.

Задекларовані УНРадою у програмних зверненнях 1 і 6 листопада 1918 р. обіцянки із соціальних перетворень утілювалися в законодавчих актах доволі тривалий час. Це стосується і закону про запровадження 8-годинного робочого дня для робітників підприємств, який ухвалили лише 12 квітня 1919 р. [9].

Будучи визнаним вищим представницьким органом державної влади, УНРада повною мірою реалізовувала свої повноваження зі створення законодавчої бази зовнішньополітичних відносин, які зі всіма суперечностями і труднощами еволюціонували у двох головних векторах – українсько-соборницькому та західноєвропейському. Актом великої політичної ваги стала ухвала від 3 січня 1919 р. про Злуку ЗУНР і УНР, яка проголошувала їхнє з'єднання в «одноцільну, суверенну Народну Республіку» та доручала уряду ЗУНР провести перемовини з київським урядом для втілення в життя «передвступного договору» від 1 грудня 1918 р. До скликання Установчих зборів з'єднаної Республіки законодавчу владу на території «бувшої» ЗУНР мала виконувати УНРада [35]. Важливе значення у цій царині мали закони про запровадження громадянства УНР та гривень і карбованців УНР на території ЗОУНР.

Національно зорієнтований характер законотворчості увиразнюють акти, спрямовані на розвиток освіти і культури, що з'явилися в лютому 1919 р. Зокрема, згідно із законом про мови [10], українська одержала статус державної – ставала обов'язковою у використанні в державних закладах і установах, а нацменшини одержували право використовувати рідну мову у приватному спілкуванні та у зносинах з офіційною владою і публічними інституціями.

Українська Національна Рада виконувала зовнішньополітичну функцію шляхом направлення численних нот і телеграм до урядів зарубіжних держав і організацій, затвердження складу делегацій і надання їм повноважень для ведення міжнародних перемовин і укладання угод.

Як вищий представницький законодавчий орган УНРада забезпечувала формування уряду й інших виконавчих органів влади та здійснювала контроль за їхньою діяльністю. Нами не виявлено документів, які безпосередньо регламентували б цю сферу владних відносин, однак нормативно-правові акти та звіти і стенограми засідань парламенту [5; 24; 30] дають достатні уявлення про їхню сутність і механізми. Українська Національна Рада сформувала і «заприсяжила» перший уряд ЗУНР, приймала відставку його окремих членів, а згодом цілого складу та сформувала другий кабінет міністрів, який працював до кінця існування республіки. Вона також призначала генерального прокурора та інших високопосадовців.

До створення уряду УНРада виконувала розпорядчо-виконавчі функції, але надалі здійснювався більш-менш чіткий розподіл повноважень між законодавчою та виконавчою гілками влади, причому впливи останньої дедалі зростали, що зумовлено як загальними закономірностями політичного процесу, так і обставинами воєнного часу. Міністри брали

участь у роботі УНРади та від імені уряду виступали із законодавчими ініціативами. Зокрема, за їх ініціативи парламентарі обговорили та ухвалили законопроекти щодо розширення складу УНРади представниками повітів і міст, про вибори до конституанти та ін. На початку другої парламентської сесії у Станиславові 4 січня 1919 р. уряд висунув пакет із понад десяти законопроектів, що стосувалися болючих суспільних питань: відбудови знищених осель; надання допомоги вчителям та іншим верствам населення; запровадження державної мови; обмеження торгівлі і споживання тютюну тощо [24, с. 182]. Більшість із них також ухвалили.

У «станиславівський» період існування ЗУНР головне місце в діяльності УНРади відводилося заслуховуванню й обговоренню доповідей профільних міністрів та критиці їхньої роботи, що часто зумовлювалося суто партійними розбіжностями. Її другу сесію супроводжували гострі дебати щодо проведення реквізицій серед населення, доцільності запровадження надзвичайного стану в селах, ведення нафтового промислу, реорганізації шкільництва, проведення земельної реформи та з багатьох інших питань. Чимало законопроектів ухвалювали після обговорення в другому і третьому читаннях.

За умов воєнно-революційного часу УНРада шукала оптимальні засоби і форми для надання інформації громадянам про суть питань, включених до порядку денного публічної політики. Це передусім проявилось в ухваленні «Закону про спосіб оповіщення законів і розпорядків». За його положеннями, всі акти підлягали публікації у «Віснику державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки» за підписом президента ради та одного із членів Віділу, а розпорядження – за підписом відповідального секретаря. Дата ухвалення мала стояти на кожному законодавчому акті, які набирали чинності на восьмий день після публікації [11]. Перший випуск «Вісника...» з'явився 31 січня 1919 р., а всього їх вийшло 10 чисел.

Перебіг парламентських дебатів широко висвітлювався у пресі, причому не лише у «центральної» (часописи «Діло», «Нове життя», «Республіка» – виходили у Станиславові), а й у місцевій – «Покутський вітник» (Коломия), «Товмацькі вісти», «Дрогобицький листок», «Голос Поділля» (Тернопіль) та ін. Таким чином широкі верстви населення отримували можливість долучитися до обговорення проблем публічної політики, ознайомитися з позиціями різних політичних сил, альтернативними законопроектами, особливо з аграрної реформи та ін. Це опосередковано робило їх причетними до управління державою, підвищувало відповідальність політиків і парламентарів за свої дії. Прикметною рисою роботи УНРади став тісний зв'язок із місцевими органами влади та вивчення і врахування широкої громадської думки. Це проявлялося в заслуховуванні на засіданнях петицій від окремих громад, а також звітах повітових комісарів, представників повітових і громадських рад тощо.

Як висновок, відзначмо, що, виходячи із чинних у політичній науці моделей організації і функціонування законодавчої влади [17, с. 233–238], можна стверджувати, що законодавча влада ЗУНР та організація її стосунків з виконавчою владою еволюціонували в руслі «змішаної» системи між президентсько-парламентською та кабінетно-парламентською із помітним тяжінням до останньої. Безпосереднім керівником виконавчої влади був глава (президент) уряду. Його члени брали активну участь у роботі УНРади, несли особисту відповідальність за діяльність свого відомства. Термін повноважень парламенту ЗУНР не визначили на законодавчому рівні, бо він мав статус «тимчасового» органу і мав працювати до Установчих зборів, обраних шляхом демократичних виборів. Попри формальне верховенство законодавчого органу кабінет міністрів справляв значний, подекуди монопольний вплив на його роботу через ініціювання і здійснення політичного курсу. Урядовці вносили більшість законопроектів, які у парламенті підтримували їх партійні соратники. За такої ситуації дієвість і ефективність УНРади проявлялася у виробленні державної політики та законодавчої бази на засадах політичного, соціального і національного консенсусу. Окрім визначення шляхів реформування окремих суспільних



сфер, вона долучалася до безпосереднього розв'язання різних поточних злободенних проблем. Така модель виявилася оптимальною за напруженої військово-політичної ситуації, адже дозволяла швидко реагувати на нові виклики та ухвалювати швидкі адекватні рішення.

### Список використаних джерел і літератури

1. Виділ УНРади // Нове життя. – 1919. – 7 січня.
2. Гай-Нижник П. УНР і ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917–1920 рр.) / П. Гай-Нижник. – К. : ЩеК, 2010. – 304 с.
3. До населення м. Львова // Діло. – 1918. – 2 листопада.
4. До населення Української Держави // Діло. – 1918. – 2 листопада.
5. Друга сесія Укр. Національної Ради // Нове життя. – 1919. – 7 лютого.
6. Закон, доповняючий Статут Української Національної Ради. 4 січня 1919 р. // Вісник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки (далі: Вісн. держ. зак. і розпоряд...). – Вип. 1. – 31 січня. – 1919. – С. 2–3.
7. Закон з дня 16 падолиста 1918, про тимчасову адміністрацію областей Західно-Української Народної Республіки // Там само. – С. 5–7.
8. Закон Української Національної Ради про Виділ Української Національної Ради. 4 січня 1919 р. // Західно-Українська Народна Республіка. 1918–1923: Докум. і матер. у 5-ти томах. – Т. 2. / Укл. О. Карпенко, К. Мицан. – Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2001 (далі: ЗУНР. 1918–1923. Докум і матер.). – С. 151–152.
9. Закон Української Національної Ради про запровадження 8-годинного робочого дня. 12 квітня 1919 р. // Там само. – С. 344–345.
10. Закон Української Національної Ради про мови. 15 лютого 1919 р. // Там само. – С. 226.
11. Закон Української Національної Ради про спосіб оповіщення законів і розпорядків // Там само. – С. 154.
12. Західно-Українська Народна Республіка. 1918–1923: Історія / Кер. авт. кол. О. Карпенко. – Івано-Франківськ : Сіверсія, 2001. – 628 с.
13. Земельний закон Української Національної Ради. 14 квітня 1919 р. // ЗУНР. 1918–1923. Докум і матер. – Т. 2. – С. 348–353.
14. Комісії Української Нац. Ради вибрані на засіданню 2. і 4. січня // Нове життя. – 1919. – 7 січня.
15. Левицький К. Великий Зрив / Кость Левицький. – Львів : Червона Калина, 1931. – 150 с.
16. Львівська Українка за представництво жіноцтва в Українській національній Раді // Діло. – 1918. – 19 листопада.
17. Основи демократії: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / За заг. ред. А. Колодій. – К. : Ай-Бі, 2002. – 684 с.
18. Павлишин О. Підготовка аграрної реформи в ЗОУНР / Олег Павлишин // Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність. – Вип. 6. – Львів, 2000. – С. 170–183.
19. Павлишин О. Соціально-політичний портрет українського проводу Галичини та Буковини в революції 1918–1919 років / Олег Павлишин // Україна модерна. – Вип. 4–5. – Львів, 2000. – С. 187–245.
20. Під оружжя! // Діло. – 1918. – 6 листопада.
21. Постанова Української Народної Ради: Проголошення Української держави на українських областях Австрії і Угорщини // ЗУНР. 1918–1923. Докум і матер. – Т. 1. – С. 180–181.
22. Про вибори (виборчу ординацію) до Союму ЗО УНР // Центральний державний історичний архів України у Львові. – Ф. 581. – Оп. 1. – Спр. 96. – Арк. 15–16.
23. Про доповнення складу Української Національної Ради делегатами від повітів та більших міст краю // Там само. – Арк. 8–9.
24. Промова Голови Ради Державних Секретарів Сидора Голубовича на засіданні

- Української Національної Ради. 4 січня 1919 р. // ЗУНР. 1918–1923. Докум і матер. – Т. 2. – С. 176–183.
25. Про незайманість членів Української Національної Ради // Вісн. держ. зак. і розпоряд... – Вип. 1. – 31 січня. – 1919. – С. 4–5.
26. Про скликання Сойму ЗО УНР. 15 квітня 1919 р. // Республіка. – 1919. – 15 травня.
27. Статут Української Національної Ради, прийнятий у Львові 18 жовтня 1918 року // ЗУНР. 1918–1923. Докум і матер. – Т. 1. – С. 179–180.
28. Стахів М. Західня Україна. Нарис історії державного будівництва та збройної і дипломатичної оборони в 1918–1923 / Матвій Стахів. – В 6 т. – Скрантон, 1962. – Т. 4. – 122 с.
29. Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії, ухвалений Українською Національною Радою на засіданню для 13 падолиста 1918 р. // Діло. – 1918. – 15 листопада.
30. Українська Національна Рада. Львів, 10 падолиста 1918 // Діло. – 1918. – 11 листопада.
31. Українська Нац. Рада // Республіка. – 1919. – 29 березня.
32. Український Народе! // Діло. – 1918. – 6 листопада.
33. Українські Вояки! // Діло. – 1918. – 6 листопада.
34. Урядовий акт передачі державної власти представником Ц. К. Австрійського Правительства Українській Національній раді // Діло. – 1918. – 7 листопада.
35. Ухвала Української Національної Ради з дня 3 січня 1919 р. про Злуку Західньо-Української Народної Республіки з Українською Народньою Республікою // Вісн. держ. зак. і розпоряд... – Вип. 1. – 31 січня. – 1919. – С. 1.
36. Чубатий М. Державний лад на Західній Области Української Народньої Республіки / Микола Чубатий. – Львів, 1921. – 52 с.