

Гай-Нижник П.П. (Київ)

**ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ
ЗУНР (1918 – 1920 рр.)**

У статті проаналізовано процес формування органів державної влади та управління Західноукраїнської Народної Республіки від початку її створення до припинення існування.

Наприкінці жовтня 1918 р. у Австро-Угорщині відбулася революція, внаслідок якої була повалена монархічна влада. 24 жовтня проголосила свою незалежність Угорщина, а 28 жовтня в Празі проголошено незалежність Чехословацької республіки. 29 жовтня було проголошено утворення Сербо-хорвато-словенської держави, яка пізніше була перейменована на Югославію. 12 листопада 1918 р. Австрія була проголошена республікою. Новостворена республіка на підставі ст. 2 Закону від 12 листопада 1918 р. вважалася складовою частиною Веймарської республіки. Після того, як імператор Карл I звернувся з маніфестом “До моїх вірних австрійських народів”, 18-19 жовтня 1918 р. у Львові був скликаний з’їзд мужів довір’я з цілого краю. Це були представники всіх політичних партій Галичини, Буковини, депутатів австрійського парламенту галицького і буковинського сеймів, духовенства. Згідно з планом на цьому з’їзді мала бути утворена конституанта і проголошена українська державність. Національна Рада вирішила проявити свою лояльність щодо ще існуючої Австро-Угорської монархії, звернувшись до властей у Відні з пропозицією затвердити рішення про проголошення української державності. Рада утворила три комісії (делегатури) з функціями вищої виконавчої влади: загальну у Відні під керівництвом Є. Петрушевича, галицьку у Львові на чолі з К. Левицьким та буковинську в Чернівцях під проводом О. Поповича. Була також обрана Президія Національної Ради, яка представляла Раду в період між сесіями. Потім виступив представник від української соціал-демократичної партії М. Ганкевич і висловився за проголошення з’єднання з Україною, але члени партії вирішили не брати участі в Українській Національній Раді. З’їзд було проголошено закритим, що викликало незадоволення серед присутніх, які домагалися дебатів і голосування за прийняття рішення. На жаль, такі заяви не мали практичного значення і важливі лише як вияв політичної думки й волі українців Галичини. Тим часом процес розпаду Австро-Угорщини почався дуже швидко, зв’язки між виконавчими делегатурами перервалися.

12 жовтня 1918 р. представники польських кіл із Галичини в імператора заявили від імені Галичини, що вони відокремлюються від Австрії і возз’єднуються з Польщею. З цієї метою 28 жовтня 1918 р. на нараді в Кракові галицькі поляки створили Польську Ліквідаційну Комісію, яка

мала зайнятися питанням переобрання влади в Галичині від Австрії до Польщі, обравши місцем свого постійного урядування м. Львів. У свою чергу Українська Національна Рада в своєму статуті від 18 жовтня 1918 р. заявила, що вважає за свій обов'язок “виконати в хвили, яку признають за відповідну, іменем українського народу австро-угорської монархії його право самоозначення та рішити про державну долю всіх областей, заселених тим народом”¹. А вже наступного дня УНРа проголосила, що “ціла етнографічна українська область в Австро-Угорщині, зокрема Східна Галичина з граничною лінією Сяну з влученням Лемківщини, північно-західна Буковина з містами Чернівці, Строжинець і Серет та українська полосо північно-східної Угорщини – творять одноцілу українську територію”².

Український Військовий Комітет, який не орієнтувався на Відень, не вірив австрійському уряду, готувався мати свою власну військову силу, не допустив Польську Ліквідаційну Комісію до Львова. У другій половині жовтня Військовий Комітет поділив край на військові округи, розіслав своїх кур'єрів до районів і до військових частин, призначив окружних військових комендантів. Цей Комітет у ніч з 31 жовтня на 1 листопада 1918 р. здійснив переворот, здійнявши за допомогою невеликої кількості українських старшин і вояків, які були згуртовані під командою сотника Д. Вітовського, Львів. Одночасно Військовий Комітет розіслав кур'єрів у всі кутки Галичини з закликами до негайного взяття влади. Все це було зроблено від імені Української Національної Ради, хоч і без згоди її президії та більшості членів. Український Військовий Комітет не мав великої надії на успіх і перемогу цієї акції, але мав бажання не допустити до того, щоб Львів і Східна Галичина перейшли під польську владу³. У повіті краю були направлені уповноважені ради і військові команди (вони називалися кур'єрами) з наказом місцевим українським військовим командам “заки будуть установлені органи державної влади в законнім порядку, українські організації по містах, повітах і селах мають обняти всі державні краєві і громадські уряди і в імені Української Національної Ради виконувати власть”⁴ на місцях. Останні це здійснили в Станіславі, Коломії, Долині, Снятині, Раві-Руській, Золочеві, Сколе, Городку, Підгайцях, Жовкві, Печеніжині, Кам'янці-Струмиловій, Буську. В Тернополі, Перемишлі, Бориславі, Дрогобичі, Рудках, Бережанах, Стрию, Турці, Гусятинському повіті і Самборі владу було взято внаслідок селянських виступів, а в Дрогобичі – виступів робітників⁵.

9 листопада 1918 р. на засіданні Національної Ради визначено назву Української держави – Західноукраїнська Народна Республіка, до складу

¹ *Левецький К.* Великий зрив (До історії української державності від березня до листопада 1918 р. на підставі споминів та документів). – Львів, 1931. – С. 113-114.

² Там само. – С. 115-116.

³ *Охримович В.* Львів // Діло. – 1928. – 1 листопада.

⁴ *Лозинський М.* Галичина в роках 1918 – 1920. Українська революція. Розвідки і матеріяли. – Відень, 1922. – С. 4-43.

⁵ *Лісна І.С.* Становлення української державності в Галичині (1918 – 1923 рр.). – Тернопіль, 2001. – С. 36.

якої, крім Східної Галичини, входили Північна Буковина і Закарпаття, тобто землі колишньої Австро-Угорської монархії, населені українцями. Держава ЗУНР охоплювала близько 70 тис. кв. км. території з населенням 6 млн. (у тому числі 71% українців, 14% поляків, 13% євреїв, 2% угорців, румунів та ін.). Невдовзі Буковину захопила Румунія, а Закарпаття спочатку відійшло до складу Угорщини, а в січні – квітні 1919 р. – до Чехословаччини. Отже, фактично ЗУНР охоплювала тільки територію Східної Галичини з населенням 4 млн. (75% українців, 12% поляків, 11% євреїв, 2% – інші національності)¹.

9 листопада Українська Національна Рада сформувала вищий виконавчий і розпорядчий орган – Державний Секретаріат на чолі з Костем Левицьким. Наступного дня, 10 листопада, він склав урочисту присягу на вірність українському народові і державі. У складі Державного Секретаріату було 14 міністерств – Державних секретаріатів, які очолювали державні секретарі: внутрішніх справ (Льонгин Цегельський), зовнішніх справ (Василь Панейко), фінансів (тимчасово Кость Левицький), військових справ (Дмитро Вітовський), судових справ (Сидір Голубович), торгівлі і промислу (Ярослав Литвинович), земельних справ (Степан Баран), шляхів (Іван Мирон), пошт і телеграфу (Олександр Пісецький), праці і суспільної опіки (Антін Чернецький), суспільного здоров'я (Іван Куровець), освіти (мав бути Степан Смаль-Стоцький, тимчасово – О. Барвінський), віросповідання (Олександр Барвінський), публічних робіт (Іван Макух). Крім того, був створений харчовий виділ, прирівняний до секретаріату, який очолив Степан Федак².

Національна рада визначила Державному Секретаріату чітку лінію подальшого державного будівництва: вжити всіх необхідних заходів “для з'єднання всіх українських земель в одну державу”, не ізолюватися від уже існуючої на сході Української держави, шукати шляхів для утворення єдиної соборної Української держави, до об'єднання всіх українських земель, всього українського народу³. Про негайне об'єднання мова не йшла з огляду на невизначеність політичного становища в Наддніпрянській Україні.

13 листопада 1918 р. Національна Рада визначила конституційні засади новоствореної держави, прийнявши Тимчасовий основний Закон “Про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії”⁴. В Артикулі 1 закону закріплювалася назва держави – Західноукраїнська Народна Республіка. В Артикулі 2 записано, що її територія включає українські етнографічні землі колишньої Австро-Угорської монархії, тобто коронні краї Галичини і Буковини та українські

¹ *Кульчицький В.С., Настюк М.І., Тищик Б.Й.* Історія держави і права України. – Львів, 1996. – С. 177.

² *Чубатий М.* Державний лад на Західній області Української Народної Республіки. – Львів, 1921. – С. 16-17.

³ *Костицький М.В., Тищик Б.Й.* Західноукраїнська Народна Республіка (1918 – 1923 рр.). – Львів, 1992. – С. 49.

⁴ Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (далі – ЦДАВО України), ф. 2192, оп. 2, спр. 3, арк. 35-35 зв.; ф. 3505, оп. 1, спр. 135, арк. 169-169 зв.

комітати Закарпаття – згідно з “етнографічною картою Австрійської монархії”. “Ця територія творить самостійну Західноукраїнську Народну Республіку” (Артикул 3). В Артикулі 4 закріплювалося верховенство і суверенітет народу в державі, який здійснює їх через свої представницькі органи, обрані на підставі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні, за пропорційною системою. Виборчим правом наділялися всі громадяни держави, без різниці національності чи статі. Найвищим органом влади мали стати Установчі збори ЗУНР, а до їх обрання вся повнота законодавчої влади належала Національній Раді, виконавчої – Державному Секретаріатові. Гербом ЗУНР був затверджений золотий лев на синьому полі, обернутий у правий бік, прапором – традиційний синьо-жовтий. Затверджено й державну печатку ЗУНР (Артикул 5)¹.

Українська Національна Рада стала вищим законодавчим органом ЗУНР на чолі з Президентом (з червня 1919 р. – диктатором) Є. Петрушевичем. Склад її в основному залишився попереднім, збільшилася тільки кількість членів за рахунок представництва повітів і більших міст Галичини. 15 листопада на засіданні Ради було прийнято закон “Про доповнення складу Української Національної Ради від повітів та більших міст краю”², тобто вирішено зробити її більш представницьким органом згідно з законом. Слід було обрати по одному делегату від кожного повіту, а також від міст: Львова – 4, Чернівців – 2, Станіслава – 2, Перемишля – 1, Дрогобича – 1, Коломиї – 1, Тернополя – 1, Стрия – 1, Ярослава – 1, Самбора – 1, Золочева – 1, Бережан – 1, Борислава – 1. Вибір тих делегатів, говориться в законі, “здійснюють повітові органи за участю просвітніх, культурних, економічних і політичних організацій на спільному засіданні”, яке скликає повітовий комісар. Обирається і “провірочна комісія”, яка затверджує результати і правильність проведення виборів. Вибори належало провести від 22 до 26 листопада.

Протягом наступних днів було прийнято ще декілька важливих законів, які стосувалися процесу організації державно-політичної системи Західноукраїнської Народної Республіки. Так, 16 листопада на засіданні Української Національної Ради був прийнятий Закон “Про тимчасову адміністрацію областей Західноукраїнської Народної Республіки”³. Він став правовою основою діяльності уряду ЗУНР та нижчих органів управління. Згідно із § 1 на території Західноукраїнської Народної Республіки залишилося в силі попереднє австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам, суті й цілям Української держави. У законі вказувалося, що всі службовці і “державна служба буйшої австрійської держави, котрі зложать письмове приречення”, мають чесно служити українській державі та залишатися на своїх місцях. Усі адміністративні

¹ Там само, ф. 2192, оп. 2, спр. 3, арк. 35-35 зв.; ф. 3505, оп. 1, спр. 135, арк. 169-169 зв.

² Центральний державний історичний архів України у м. Львові (далі – ЦДІА України у м. Львові), ф. 581, оп. 1, спр. 96, арк. 6.

³ Збірник законів, розпорядків та обіжників, проголошених Державним Секретаріатом Західно-Української Народної республіки. – Станіслав, 1918. – С. 5-7.

органи і власті на території Західноукраїнської Народної Республіки “підлягають Державному Секретаріату”, який є найвищим органом виконавчої влади держави.

Того ж дня, 16 листопада, на виконання Закону “Про тимчасову адміністрацію областей Західноукраїнської Народної Республіки” і з метою його конкретизації було видано розпорядження Державного Секретаріату “Про державну адміністрацію” (“Про адміністрацію Західно-Української Народної Республіки”)¹. У ньому вказувалося, що всі державні службовці колишньої Австро-Угорської держави, які складають письмову обіцянку чесно служити Західноукраїнській Народній Республіці, залишаються на своїх місцях. Усі органи виконавчої влади на місцях підлягають Державному Секретаріатові і відповідним галузевим секретарствам. Керівним органом державної адміністрації в повіті є державний повітовий комісар, “якого іменує і усуває Державний Секретар внутрішніх справ”². Зберігаючи попередній адміністративно-територіальний поділ, закон встановлював, що в повіті адміністративна влада належить повітовому комісару, який призначався Державним секретарем внутрішніх справ. При комісарі шляхом виборів, у яких брало участь населення повіту, утворювалася т.зв. повітова національна рада з дорадчим голосом. Міських комісарів призначав Держсекретар внутрішніх справ, а в містечках і селах (містечкових і сільських громадах) громадських комісарів призначали повітові комісари. При міських, містечкових і сільських комісарах діяли т.зв. “прибічні ради”, які обиралися населенням. Закон докладно врегулював компетенцію місцевих органів влади й управління, які у всій своїй діяльності підпорядковувалися урядові. Тимчасово, через відсутність нових законів, залишалася чинним австрійське законодавство. Усі попередні службовці державного апарату, пошт, залізниць і т.д., незалежно від національності, могли залишатися на державній службі й надалі, якщо вони склали письмове зобов’язання чесно служити Українській державі.

У повіті представником і основним органом державної адміністрації є “український державний повітовий комісар”. Повітових комісарів призначає і звільняє Державний секретар внутрішніх справ (§ 5). Їх основним правом і обов’язком є “берегти інтереси української державності і протидіяти всяким способам, скерованим проти неї”. Повітові комісари призначали в селах і містечках громадських комісарів, якщо такі ще не були обрані населенням. Вони також мали право оголосити розпущеними місцеві “прибічні громадські ради”, призначати до них нові вибори (§ 10).

Повноваження й обов’язки таких комісарів були 1 грудня 1918 р. ретельно зазначені в окремому “Обіжнику Ради державних секретарів до державних повітових комісарів про їх обов’язки та права”, у якому, зокрема, зазначалося:

“1) Державний повітовий комісар є найвищим органом української власті на повіті і як такий він покликаний в першій мірі стояти на

¹ ЦДІА України у м. Львові, ф. 581, оп. 1, спр. 96, арк. 8-9.

² Там само.

сторозжі обов'язуючих законів, примінювати їх точно і справедливо супроти всіх горожан держави без виїмку народності, віроісповідання і стану.

2) Одним з перших обов'язків державного комісара повітового є берегти ладу, спокою, безпеченства життя і майна всіх мешканців, живучих в повіті.

3) Ділами цивільної адміністрації повіту завідує виключно державний повітовий комісар і в тих ділах не видають ніяких заряджень ні рішень військові власті, до яких належить нова виключна компетенція у військових справах. Обі власті – цивільна і військова – мають обов'язок співділити в удержуванні ладу і публичного безпеченства в повіті.

4) Як найвищий орган цивільної адміністрації має право державний повітовий комісар уживати помочі війська для виконання своїх заряджень, а військовий комендант обов'язаний йому ту поміч дати.

5) В першій мірі подбає державний повітовий комісар, щоби в повіті була переведена правильна військова бранка, до якої обов'язані явитись всі мушчини, уроджені в р. 1901, а в граничних східних повітах, в яких Австрія рекрутів ні ополченив не брала, – всі мушчини, уроджені в рр. 1883 – 1901. В тій цілі в кожнім повіті має бути зложена державним повітовим комісаром в порозумінні з військовою повітовою командою асетерункова комісія, яка в случаї потреби при військовій асистенції в кожній громаді переведе бранку всіх пописових мушчин української народності.

Коли би на місці не було можна скласти повної асетерункової комісії, то державний повітовий комісар віднесе ся до окружної військової команди, щоби вона ту комісію доповнила.

Припильнує також державний повітовий комісар, щоби всі мушчини, уроджені в рр. 1883 – 1901, які служили в австро-угорській армії, негайно зголосилися до українського війська.

6) Державний повітовий комісар обов'язаний подбати про те, щоби всі державні уряди повітові фунгували правильно і згідно з інтересами держави. Урядників, які відкажуться від зложення приречення, що служити мають вірно Західній Українській Народній Республіці та берегти її інтереси, треба увільнити з уряду та замкнути їм службові побори. Для суддів буде уложене окреме приречення, якого текст буде поданий до відома президентів окружних судів, щоби вони, або уповновласнені ними особи, відібрали від суддів згадане приречення. До того часу дійсно урядуючих суддів треба полишити на їх дотеперішніх становищах. Функціонерів, ділаючих на шкочу держави, державні комісари повітові зависать в урядованні і донесуть про те Державному Секретаріатові, прекладаючи звіти про причини свого зарядження. Зокрема, треба наладити правильну діяльність карних судів, щоби в краю не ширились злочини і анархія.

7) Повітові комісаріати прекладати мають Державному Секретаріатові кожного місяця виказ доходів і видатків свого повіту та пороблять заходи, щоби виказати касову надвижку та переказати її Державному Секретаріатові на покриття видатків центральної управи.

Інструкції про стягнення залеглих податків та зплату воєнних причинків є поміщені в обіжнику Краєвої дирекції скарбу з 13 падолиста 1918 р.

8) *Державні повітові комісари зладять негайно інвентуру всього державного майна, яке знаходиться в повіті, зокрема, майна, полишеного австро-угорським військом, з поданням вартості майна; при тім треба взяти, між іншим, під увагу майно всяких бувших державних і краєвих фундацій, державних лісів, салін, нафтових закордонних та будівельних експозитур. До тих виказів слід долучити про евентуальне ужиття дотичного майна і надіслати їх до 15 грудня с.р. Державному Секретаріатові.*

9) *Щоби кожний повіт був заосмотрений рівномірно нафтою і сілю, треба подати до відома Державного Секретаріату кількість місячного запотребування тих артикулів, а Державний Секретаріат перекаже відповідну кількість артикулів дотичному повітові.*

10) *Для збереження народного здоровля державні комісари повітові доложать всяких зусиль, щоби в кожнім повіті було відповідне число лікарів. Про стан здоровля в повіті треба прекладати Державному Секретаріатові місячні звіти.*

11) *Дня 10 кожного місяця повітові державні комісари прекладати мають Державному Секретаріатові окремими посланцями або поштою точні звіти про політичне положення та про адміністрацію в повіті”¹.*

Після захоплення польськими військами Львова, Рада державних секретарів та частина членів Української Національної Ради 21 листопада 1918 р. залишили місто і виїхали до Тернополя. В 1919 р. УНРада продовжила свої засідання у м. Станіславі (тепер Івано-Франківськ), де відбулися три сесії (2-4 січня, 4-15 лютого та 25 березня – 15 квітня 1919 р.). Доповнена представниками від повітів та міст, УНРада номінально мала складатися з бл. 150 членів. Але в сесіях брали участь бл. 130 делегатів – частина депутатів постійно перебувала у Відні та в дипломатичних відрядженнях, інші залишилися в захоплених польськими і румунськими військами землях (частина з них була інтернована). 2-4 січня 1919 р. було створено 9 комісій УНРади: земельна, військова, законодавча, технічної відбудови, фінансова, шкільна, закордонних справ, суспільної опіки, комунікацій; 15 лютого 1919 р. – адміністративна.

4 січня 1919 р. було прийнято декілька конституційних актів, зокрема, закон про утворення Президії УНРади у складі голови (президента) Ради і 4-х його заступників та закон про утворення Виділу УНРади у складі президента Ради та дев'яти членів. Згідно з Законом від 4 січня 1919 р. Національна Рада обрала свою Президію. Президія складалася з Президента республіки (С. Петрушевич) і 4 його заступників (Л. Бачинський, С. Вітик, О. Попович, А. Шмигельський). Секретарями стали С. Витвицький і О. Устіянович, а заступником секретаря – С. Сілецький.

¹ ЦДАВО України, ф. 2192, оп. 2, спр. 3, арк. 38-38 зв.

Того ж дня, 4 січня 1919 р., було утворено дуже важливий державний орган – Виділ Української Національної Ради (комітет) із 10 членів на чолі з Президентом. Він мав дорадчий характер при Президенті Євгенові Петрушевичу. За партійним складом до нього увійшло 6 представників УНДП, 2 соціал-демократи та 2 радикали, а саме: Є. Петрушевич (президент), Л. Бачинський (УРП), С. Вітик (УСДП), А. Горбачевський (УНДП), Г. Дувіряк (УРП), М. Новаковський (б/п), Т. Окуневський (УНДП), О. Попович (УНДП), А. Шмігельський (УРП), С. Юрик (УНДП)¹. До його компетенції входило призначення членів уряду, керівників вищих і військових установ, здійснення права помилування, публікація державних законів². Виділ репрезентував державу у зовнішніх відносинах, призначав членів уряду, приймав їх відставку, підписував і публікував закони тощо (фактично виконував функції колегіального глави держави). Він мав діяти під час функціонування УНРади, до обрання нового парламенту. Рішення Виділу приймалися більшістю голосів, а у випадку їх рівності переважав голос Президента. 4 лютого 1919 р. Виділ Української Національної Ради призначив новий уряд республіки, який очолив С. Голубович, що водночас став і секретарем фінансів, торгівлі і промислу. Як відзначав М. Лозинський, “політично сей кабінет треба характеризувати як коаліцію національних демократів і радикалів при співучасті фахівців”³.

Державний Секретаріат складався з представників націонал-демократичної (перейменованої в березні 1919 р. на трудову), радикальної і соціал-демократичної партій⁴. Державний Секретаріат мав 14 державних секретарів: внутрішніх справ, закордонних справ, фінансів, юстиції, віросповідань, освіти, військових справ, земельних справ, торгівлі і промисловості, публічних робіт, праці і суспільної опіки, суспільного здоров'я, шляхів, пошти і телеграфу. Крім цього, до складу Державного Секретаріату входив голова або заступник Українського харчового уряду (управління), який був створений Національною Радою 29 жовтня 1918 р. За розпорядженням Українського харчового уряду в повітах були створені повітові харчові управи. Однак уже через декілька днів кількість державних секретарів була зменшена: секретарства освіти й віросповідань, також шляхів, пошти й телеграфу – об'єднано, ліквідовано секретарство суспільної опіки і праці та суспільного здоров'я⁵. Замість вибулих секретарств у складі Державного секретарства внутрішніх справ створено відповідні відділи. Їх очолювали т.зв. “товариші секретаря”. До складу цього ж секретарства згодом був включений харчовий уряд як окремий

¹ Тищик Б.Й., Вівчаренко О.А. Західноукраїнська Народна Республіка 1918 – 1923 рр. – Коломия, 1993. – С. 26-27.

² Вістник державних законів і розпорядників Західної Области Української Народної Республіки (Львів). – 1919. – Вип. 1. – 31 січня. – С. 2.

³ Лозинський М. Галичина в роках 1918 – 1920. Українська революція. Розвідки і матеріали. – Відень, 1922. – С. 64.

⁴ Діло. – 1918. – 10 листопада.

⁵ Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки. – Львів, 1921. – С. 17.

відділ. Таким чином, після цих змін у складі уряду залишилося 10 державних секретарств.

Слід відзначити, що ще в кінці листопада 1918 р. Українська Національна Рада вирішила утворити в складі уряду нові секретарства: польське, єврейське і німецьке, щоб, як зазначалося, зберегти національні права цих націй в Українській державі. Проте ця пропозиція Української Національної Ради залишилася нереалізованою: ні поляки, ні євреї, ні німці не побажали створити свої секретарства, виділити до них своїх представників.

Українською Національною Радою було прийнято “Закон про спосіб оповіщення законів і розпорядків”¹. Закони підлягали публікації у “Віснику законів і розпорядків” за підписом Президента Ради й одного з членів Виділу, а розпорядки – за підписом відповідного секретаря. Набирали чинності ці правові акти на восьмий день із дня видання (дата видання мала стояти на кожному з актів). Слід також згадати ще один закон від 4 січня “Про незайманість членів Української Національної Ради”². У ньому сказано: “Членів Української Національної Ради не можна без її згоди ув’язнити ані потягати судово до відповідальності, хіба що приловиться його на гарячому вчинку”. У такому випадку суд мав негайно повідомляти про затримання посла Українську Національну Раду і коли вона не дасть дозволу на затримання, то його слід негайно звільнити. Члени Української Національної Ради, говорилося в законі, не можуть бути притягнуті до відповідальності за те чи інше голосування в Раді і виконують свої обов’язки незалежно від будь-яких інструкцій виборців.

Місцевими органами влади були повітові Національні Ради, що склалися з представників авторитетних службовців, селян, священників. Наприклад, у Бучацькому повітовому комітеті (виконавчий орган ради), який налічував 15 чоловік, було 9 селян, 4 священники, 2 адвокати³.

Для управління повітами на основі тимчасового закону про адміністрацію ЗУНР від 16 листопада 1918 р.⁴ призначалися державним секретарем внутрішніх справ повітові комісари переважно з числа колишніх австрійських державних службовців, учителів, священників. Так, у Самбірському повіті комісаром став відомий західноукраїнський письменник, адвокат А. Чайковський, у Дрогобицькому – громадський діяч, один із засновників української соціал-демократичної партії Галичини С. Вітик, у Кам’яно-Струмилівському – суддя Р. Петрушевич (молодший брат Президента ЗУНР), у Долинському – один із засновників української радикальної партії, адвокат С. Данилович, у Стрийському – відомий український композитор і диригент О. Нижанківський, у Сколівському – колишній службовець староства І. Корженьовський, у Щирецькому –

¹ Вістник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки (Львів). – 1919. – Вип. 1. – 31 січня. – С. 1-2.

² Там само. – С. 3.

³ *Тищик Б.Й.* Галицька Соціалістична Радянська Республіка (1920 р.). – Львів, 1970. – С. 37.

⁴ Діло. – 1918. – 18 листопада.

директор школи В. Малицький, у Тернопільському повіті суддя – У. Сальвицький, у Стоянові – селянин У. Заремба. Повітові комісари допомагали в організації виборів міських, сільських і містечкових комісарів. У деяких місцевостях населення ставилося до цих подій байдуже, особливо у польських і москвофільських.

Продовжувала детальніше регламентуватися компетенція і вдосконалюватися система органів місцевої влади й адміністрації. Вся повнота цивільної влади й управління у повітах далі належала повітовим комісарам. Вони не мали права втручатися у військові справи, судочинство, справи залізниць, пошти, телеграфу, які були суворо централізовані і підлягали відповідним урядовим органам. В усіх інших питаннях закон Української Національної Ради від 16 листопада 1918 р. надавав їм широку, по суті, надзвичайну владу. Саме тому з старого австрійського апарату повітової влади (старост) повітовими комісарами не був обраний чи затверджений ніхто. Коли державні відносини на території Західноукраїнської Народної Республіки стали більш урегульованими, стабільними – почала зменшуватися і надзвичайна влада повітових комісарів. Вони стали більш контрольовані і відповідальні перед конкретними Державними секретарствами й урядом загалом; їх стали регулярно викликати в столицю для звітності.

Дорадчим органом при повітових комісарах були повітові національні ради, які вже в перші дні встановлення української влади згідно із вказівкою Української Національної Ради почали вибиратися населенням повітів (як правило, делегатами від сільських і міських громад, товариств та різних організацій), їх правове становище спочатку не було однаковим і врегульованим з правової точки зору. Були повіти, де ці ради мали голос чисто дорадчий, але були й такі, де їхній голос був вирішальним, контрольним, де повітові комісари без їх схвалення не вирішували жодних важливих справ. Таке нечітке становище було ненормальним і Українська Національна Рада це розуміла. Щоб у системі місцевих, зокрема повітових, органів влади й управління навести порядок, вирішено взяти за приклад Велику Україну. Тому Державний Секретаріат спільно з відповідними комісіями Української Національної Ради на пропозицію соціал-демократичної фракції приступили до опрацювання закону про повітові трудові ради, через які селянству і робітникам забезпечено б вирішальний голос у повітовому управлінні та створено правову основу для контролю діяльності повітових комісарів. Ці ради мали б обиратися всім населенням повіту прямим голосуванням¹. Однак з приводу змін у військовій ситуації цей законопроект, як і багато інших, не був винесений на обговорення парламенту.

У селах і містах представниками влади залишалися громадські й міські комісари та “прибічні” ради, яких обирало населення. Для громадських і міських комісарів вищою інстанцією були повітові комісари, а для останніх

¹ Тищик Б.Й., Вівчаренко О.А. Західноукраїнська Народна Республіка 1918 – 1923 рр. – Коломия, 1993. – С. 37.

– Державне Секретарство внутрішніх справ. Воно мало свою президію, яка складалася з голови – Державного секретаря і голів усіх відділів, які входили до складу секретарства: особового, публічного здоров'я, праці й суспільної опіки, харчового управління, санітарного, інтернованих, публічної безпеки та ін. Для забезпечення внутрішнього порядку на місці розпущеної колишньої австрійської жандармерії, у якій служили переважно поляки, частково австрійці і в незначній кількості українці, була утворена українська жандармерія. Оскільки жандармерія в Австрії на відміну від Росії не була політичною, а загальною поліцією, замість неї місцеві комісари з перших днів існування ЗУНР сформували т.зв. народну міліцію. Часто вона обиралася на зборах чи вічах. Але це було місцевою самодіяльністю, а державі потрібні були чітко організовані і дисципліновані органи охорони публічного порядку. Тому вже 6 листопада 1918 р. Національна Рада прийняла рішення про створення Корпусу української державної жандармерії¹. Її очолювала команда державної жандармерії на чолі з головним комендантом (спочатку Л. Индишевський, а з лютого 1919 р. О. Красіцький). У повітах створювали команди жандармерії, які очолювали повітові командири (коменданти). Останнім підлягали сільські й міські станиці жандармерії.

Як зазначалося в Наказі № 2 Начальної команди Української державної жандармерії, повітовим комендантом міг бути призначений “бувший повітовий комендант, о скілько він є Українцем або Німцем”², а у випадку відсутності таких – найближчий старший за рангом українець або німець, “о скілько вони прихильні нашій справі та проти них повітова Українська Національна Рада нічого б не мала”³. Було встановлено й зарплатню для жовнірів жандармерії (щоденно):

стрілець – 50 сотників (заслуження) і 1 крону (воєнний додаток);
старший стрілець – 70 сот. (заслуження) і 1 кр. 30 сот. (воєнний додаток);
вістун – 1 кр. (заслуження) і 2 кр. (воєнний додаток);
десятник – 1 кр. 20 сот. (заслуження) і 2 кр. 80 сот. (воєнний додаток);
старший десятник – 2 кр. (заслуження) і 4 кр. (воєнний додаток);
булавний десятник – 2 кр. 50 сот. (заслуження) і 4 кр. 50 сот. (воєнний додаток).

Для офіцерів жандармерії:
хорунжий – 200 кр. (місячно) і 5 кр. (бойовий додаток денно), 40 кр. квартирних на місяць (для I класи) або 20 кр. (для II класи);
четар – 250 кр. (місячно) і 6 кр. (бойовий додаток денно), 80 кр. квартирних на місяць (для I класи) або 40 кр. (для II класи);
поручник – 300 кр. (місячно) і 7 кр. (бойовий додаток денно), 160 кр. квартирних на місяць (для I класи) або 80 кр. (для II класи);

¹ Державний архів Львівської області (далі – ДАЛЮ), ф. 257, оп. 1, спр. 72, арк. 63; ф. 1259, оп. 1, спр. 1, арк. 2.

² Там само, ф. 1259, оп. 1, спр. 1, арк. 5.

³ Там само, арк. 2.

сотник – 350 кр. (місячно) і 10 кр. (бойовий додаток денно), 40 кр. квартирних на місяць (для I класи) або 20 кр. (для II класи).

Усі жандарми отримували харчові пайки, а у разі відмови від них – 5 крон 20 сотників щоденно. Крім того, існував також жандармський додаток для офіцерів, а саме для булавного офіцера – 100 кр., сотника – 80 кр., поручника і четаря – по 50 кр., хорунжого – 20 крон¹.

Жандарми отримували не лише зарплатню, а й подорожні кошти (на день): булавний офіцер – 40 крон, офіцер – 25 крон, повітовий вахмістер – 6 крон. З військових магазинів виділялося харчування (на одного чоловіка): сніданок – 1 пайка консервованої каші; обід – 300 г м'яса, 1 кг. бараболі або відповідних сурогатів (200 г круп, гороху, квасолі, 300 г капусти), 30 г солі, 5 г цибулі або часнику, 2 мл оцту і 20 г борошна; вечеря – 500 г бараболі або 100 г круп, гороху, фасолі та 150 г капусти. До цього щоденно додавалося 500 г хліба або 300 г сухарів. Для прокорму коней виділялося на день: 3 кг вівса, 5 кг сіна, 1 кг соломи².

В основу судово-прокурорської системи була взята також попередня, австрійська. Судовими органами ЗУНР були повітові, окружні суди та вищий суд. У законі “Про тимчасову організацію судів і судової влади” було вказано, що як найвища інстанція має бути утворений окремим законом Найвищий суд у Львові. Розпорядженням Державного секретарства юстиції на території ЗУНР утворено 12 судових округів, які поділялися на 130 судових повітів: 1) Бережанський (9); 2) Буковинський (9); 3) Золочівський (11); 4) Коломийський (11); 5) Львівський (17); 6) Перемишлянський (10); 7) Самбірський (10); 8) Станіславський (10); 9) Стрийський (9); 10) Сяноцький (14); 11) Тернопільський (8); 12) Чортківський (8 судових повітів)³.

Прийнятий 21 листопада 1918 р. Закон “Про тимчасову організацію судів і судової влади” підкреслював, що “всі суди, які знаходяться на території вищого суду краю у Львові стають судами Західноукраїнської Народної Республіки і є зобов'язані виконувати далі спорове, і карне судівництво”. Компетенція колишнього австрійського міністерства юстиції переходила до Секретарства юстиції ЗУНР. Воно призначатиме судовий апарат судів. Самих суддів призначатиме Державний Секретаріат за пропозицією Секретарства юстиції. Колишній австрійський повітовий суд буде називатися “Повітовий суд Західноукраїнської Народної Республіки”; колишній окружний суд – “Окружним судом Західноукраїнської Народної Республіки”. Австрійські крайові суди у Львові і Чернівцях ліквідовувалися, їх компетенція переходила до окружного суду ЗУНР. “Закони і розпорядки, – писалося в Законі, – на підставі яких в бувшій австрійській державі виконувалося судівництво, оскільки вони не противляться державності українській залишалися поки-що у силі, і на їх підставі мало тимчасово здійснюватись судочинство. Так само “всі закони і розпорядки, які мали на цілі охорону прав і інтересів бувшої австрійської

¹ Там само, спр. 33, арк. 114.

² Там само, арк. 113-115.

³ ЦДА України у м. Львові, ф. 581, оп. 1, спр. 96, арк. 20-21.

держави, її армії та її органів, ... мають відтепер аналогічно примінюватись для охорони прав і інтересів Західноукраїнської Народної Республіки, її армії та її органів". З дня оголошення цього закону суди мали виносити вироки і рішення тільки від імені ЗУНР¹. Хоч серед колишніх австрійських суддів у Галичині, яких можна було використати новою владою, було немало українців, відчувався брак суддівських кадрів. Напередодні Першої світової війни в Галичині з 1150 суддів 367 були українцями². Тому Національна Рада 11 лютого 1919 р. прийняла закон "Про скорочення підготовляючої судівської служби", який скорочував строк стажування кандидатів на посади суддів з трьох до двох років³.

Разом із тим сільськими суддями присяжних могли стати лише чоловіки віком від 30 до 60 років, які вміли читати й писати, були уродженцями Галичини або інших країв колишньої Австро-Угорщини, але при цьому мешкали в даній місцині щонайменше рік і які сплачували 20 крон сталого податку чи були "адвокатами, нотарями, професорами і учителями в висших і середніх школах, або мають титул доктора"⁴.

На підставі названих законів Державне секретарство юстиції 20 лютого видало також розпорядження про проведення т.зв. "судових іспитів", які мали складати кандидати на суддівські посади (крім вже працюючих суддів)⁵. Отже, для прийняття цих іспитів (після проходження кандидатом стажування) створювалися спеціальні комісії на чолі з головами (президентами) окружних судів. Членів цих комісій призначало Державне секретарство юстиції на пропозицію голів комісій. Членами комісій рекомендувалося призначати професорів правничого (юридичного) факультету з предметів: цивільне право, торговельне і вексельне право, цивільний процес, карне право і карний процес, а також практиків – суддів і адвокатів. Іспитові комісії створювалися при окружних судах. Кожна з них мала складатися з п'яти осіб, із яких щонайменше двоє мають "належати до судейського стану", а один – до "адвокатського стану". Судові іспити були безкоштовні, членам комісій теж нічого не платили, крім коштів на відрядження. "Судейський іспит" складався з 2-х частин – усної та письмової. У вказаному вище розпорядженні детально регламентується їх проведення, критерії оцінок тощо. У лютому Державне секретарство юстиції було також розмежовано компетенцію повітових та окружних судів у цивільному судочинстві⁶. Ці суди, очевидно, мали розглядати тільки цивільні справи. Бо для розгляду кримінальних справ згідно із законом Української Національної Ради від 11 лютого 1919 р.

¹ Там само.

² Лісна І.С. Становлення української державності в Галичині (1918–1923 рр.). – Тернопіль, 2001. – С. 44.

³ Вістник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки (Львів). – 1919. – Вип. 4. – 17 березня. – С. 27-28.

⁴ ДАЛО, ф. 1259, оп. 1, спр. 1, арк. 28.

⁵ Вістник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки (Львів). – 1919. – Вип. 3. – 2 березня. – С. 16-18.

⁶ Там само. – С. 8.

мали бути створені в повітах трибунали 1-ї інстанції¹. Суддів цих трибуналів призначало Державне секретарство юстиції, затверджувала Українська Національна Рада або її Віділ. Ними могли бути лише юристи з титулами “радники суду” і “радники Вишого суду”. Трибунали 1-ї інстанції діяли у складі: 1) одноособового судді, якщо покарання за вчинене правопорушення не перевищувало 1 року в’язниці або грошова кара – незалежно від розміру; 2) у всіх інших випадках трибунал діяв у складі 3-х суддів. Діяльність суду присяжних з огляду на воєнний стан тимчасово (на строк 1 року) була припинена².

Вищою, другою інстанцією з цивільних і кримінальних справ мав бути згідно із законом Української Національної Ради від 15 лютого 1919 р. “Про тимчасове виконування судівництва в цивільних і карних справах в другій і третій інстанціях в часі надзвичайних відносин, спричинених війною” Вищий суд у Львові і третьою, найвищою інстанцією – Найвищий державний суд³. Але до їх створення, говориться в законі, “в часі надзвичайних обставин, спричинених війною”, функції другої і третьої інстанцій належали спеціально створеним Сенатам: Окремому судовому сенату 11-ї інстанції та Окремому судовому сенату 3-ї інстанції. Вони, згідно із розпорядженням ДСЮ від 8 березня, були створені при окружному суді в Станіславі⁴. Членів і голів сенатів призначав Державний секретар юстиції, затверджувала Українська Національна Рада або її Віділ. Засідання окремих сенатів проходили один раз на місяць. Розпорядженнями Державного секретарства юстиції (від 23 лютого і 1 березня) були врегульовані розміри оплати за судові витрати, судове мито, суми оплат при розгляді цивільних справ, оплата праці покликаних експертів тощо⁵. У компетентних колах обговорювалася пропозиція про створення для розгляду дрібних, зокрема, побутових справ, сусідських конфліктів т.зв. “громадських судів” (за зразком колишніх обшинних копних судів). Але реальних обрисів ця справа не набрала.

Функції звинувачення мала виконувати державна прокуратура. Але оскільки прокурорами в Галичині за часів австрійського панування працювали майже виключно поляки, справа створення державної прокуратури затягнулася. Її мав очолити Генеральний державний прокурор, якого так і не було призначено. Не були призначені прокурори в судових округах і повітах. Так процес створення прокуратури у ЗУНР не був доведений до кінця.

Не зазнала будь-яких істотних змін організація і діяльність адвокатури⁶. Адвокатам було запропоновано організуватися в Палату адвокатів у Станіславі, і вони мали скласти письмову обіцянку, що будуть дотримуватися діючих законів і служити зміцненню правопорядку в країні.

¹ Там само. – С. 8-9.

² Там само. – С. 28.

³ Там само. – С. 12-13.

⁴ Там само. – С. 20-21.

⁵ Там само. – С. 22-23, 29-30.

⁶ Там само. – Вип. 4. – 17 березня. – С. 27-28.

Окремим розпорядженням Державного секретарства юстиції (від 1 березня 1919 р.) створено нотаріальну службу Західноукраїнської Народної Республіки¹. У § 1 цього розпорядження вказувалося, що “закони і розпорядження, на підставі яких у бувшій австрійській державі урядували нотарі, остають аж до їх зміни чи відміни у правовій силі”, оскільки не суперечать українській державності. “Нотарі повинні скласти присягу на вірність Українській державі і надалі урядувати тільки від її імені. Кожен нотар повинен добре знати українську мову” – говорилося у § 7. Отже, нотаріуси не мали бути обов’язково українцями. Очлювала нотаріальну службу Нотаріальна палата, яка організаційно підпорядковувалася Державному секретарству юстиції. Усім правоохоронним органам: судам, прокуратурі, нотаріату, адвокатурі, згідно з розпорядженням Державного Секретаріату, належало виготовити відповідні вивіски і таблиці українською мовою, з гербом (тризубом) посередині. Якщо на цій території проживали “законно признані національні меншості”, то “написи слід було зробити ще й на їх мовах”². Належало також негайно виготовити відповідні печатки з гербом (українською мовою)³. Службові оголошення правоохоронних органів слід було розміщувати в урядовій газеті “Републіка”, яка видавалась у Станіславі.

“Начальною адміністративною владою” над судами, прокуратурою і нотаріатом було Державне секретарство юстиції. Воно ділилося на два основні відділи: особово-керуючий і законодавчий. До першого належало керівництво судами, прокуратурою і нотаріатом, призначення суддів, прокурорів, нотаріусів та допоміжного, канцелярського персоналу цих органів. До другого – розробка законодавчих пропозицій для уряду й парламенту, розробка й видання нормативних актів Державного секретарства юстиції – розпоряджень, нагляд за відповідністю нормативних актів адміністративно-розпорядчих органів законам парламенту. Під наглядом цього відділу було видання “Вістника державних законів і розпорядків” – офіційного збірника, де публікувалися всі законодавчі акти парламенту, уряду, окремих секретарств Західноукраїнської Народної Республіки.

Крім органів цивільної юстиції, зокрема судових і прокурорських, була утворена військова юстиція. 16 листопада було видане розпорядження Державного Секретаріату про організацію військового судочинства⁴. Структура військових судів виглядала так: 1) найвищий військовий трибунал; 2) військові обласні суди. Відповідно до поділу республіки на три військові області (Львів, Станіслав, Тернопіль) були створені три військові окружні суди як суди першої інстанції. Найвищою інстанцією військової юстиції був Верховний військовий суд. Утворено також інститут військової прокуратури. Його очлював Генеральний військовий прокурор,

¹ Там само. – С. 27-29.

² Там само. – С. 28-29.

³ Там само. – С. 28-29.

⁴ Вістник Державного секретаріату військових справ (Тернопіль). – 1918. – Ч. 1. – 14 грудня. – С. 2-3.

у військових областях були військові прокурори, в округах – військові офіцери. Складна внутрішня ситуація, наявність великого числа ворожих шпигунів і диверсантів, саботаж і відверті терористичні акти цивільного польського населення, збройні виступи проти української влади змусили керівників держави діяти більш твердо. Розпорядженням Державного Секретаріату від 30 листопада 1918 р. на території ЗУНР було запроваджено при кожній військовій команді польові суди, діяльність яких поширювалася на військовослужбовців і цивільних осіб, що вчинили злочини проти безпеки, цілісності держави, її обороноздатності, на транспорті, зв'язку тощо. Винесені ними смертні вироки вимагали затвердження урядом республіки. Крім окружних польових судів, розпорядженням Державного секретарства внутрішніх справ 28 січня 1919 р. були утворені: Польовий суд Головної команди українських військ і польові суди групи “Північ”, групи “Південь”, групи “Львів”. Голів і членів цих судів призначав Державний секретар внутрішніх справ і лише за його дозволом допускалися адвокати до участі в розгляді справ. Нічого не говорилося про оскарження вироків польових судів.

Для військових суддів був складений спеціальний текст присяги, яку, вступаючи на службу, приймали також усі військові прокурори і судові службовці¹. В обітницю, зокрема, зазначалося: *“Присягаю торжественно Всемогучому Богу і прирікаю на мою честь бути вірним Українській Народній Республіці і повиноватися її законам і розпорядкам. Присягаю сповняти припоручені обов'язки після могого найліпшого знання і совісти на кождім мені як військовому судді призначенім службовій місці – під час війни і мира, при тім мати все на увазі найвище добро моєї Вітчизни, виконувати закони, розпорядки, поуки і доручення моїх зверхників і залишати всякого рода надужиття моєї власти. Так, Боже, мені допоможи. Амінь”*².

У повітах були утворені “технічні уряди”, які підлягали Державному секретарству публічних робіт і безпосередньо займалися усіма питаннями економічного будівництва. У своїй роботі вони керувалися Тимчасовою інструкцією для урядів технічних Державного секретаріату публічних робіт від 12 лютого 1919 року³. При них діяли т.зв. “будівельні експозитури”⁴. Секретарство також взяло у своє управління всі державні ліси. Заготівля лісу на будову йшла під чітким контролем, за спеціальними дозволами. Йому також підлягали “гірничі уряди по цілій області, управи державних салін, державна рафінерія нафти, до нього належав також нагляд над приватними гірничими підприємствами, як вугля, копальнями нафти і т.п., він наглядав над правильним їх функціонуванням”⁵. На колишні державні

¹ Західно-Українська Народна Республіка. 1918 – 1923: Історія. – Івано-Франківськ: Сіверсія, 2001. – С. 192.

² Вістник Державного секретаріату військових справ (Тернопіль). – 1919. – Ч. 6. – 15 лютого. – С. 7.

³ ДАЛО, ф. 1259, оп. 1, спр. 1, арк. 35.

⁴ Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки. – Львів, 1921. – С. 39.

⁵ Там само.

підприємства були послані для керівництва й організації їх функціонування українські державні урядовці. Приватні підприємства перебували лише під контролем держави. У Дрогобичі утворено спеціальний “нафтовий комісаріат”, який встановив суворий контроль над виробництвом і випуском нафти.

За вирішення харчової проблеми безпосередньо відповідав Державний харчовий уряд, прирівняний у правах до Державного секретарства. Очолював його Степан Федак. Після реорганізації в січні 1919 р. харчовий уряд увійшов як окремий відділ до складу Державного Секретарства внутрішніх справ. У повітах йому підлягали повітові харчові управи, створені за вказівкою УНРади вже у перші дні взяття влади¹.

Налагодженням залізничного транспорту займалася Залізнична дирекція, у повітах і містах – “начальні уряди залізничних шляхів”. Важлива роль приділялася органам охорони правопорядку на транспорті. У березні 1919 р. до структури органів безпеки на транспорті входили: Державний Секретаріат військових справ УНР; Залізнично-Дорожна Військова Управа; Залізнично-Дорожна жандармерія і Лінійні осередки Залізнично-Дорожньої жандармерії².

Займалися власті ЗУНР й питаннями охорони здоров’я населення. Ще в грудні 1918 р. усім повітовим комісарам наказано призначити повітових санітарних лікарів, створити санітарні комісії, вжити заходів до відкриття лікарень, поліклінік, аптек. Це в міру можливостей і було зроблено. Керував організацією і діяльністю медичної служби санітарний відділ секретарства внутрішніх справ, який очолював доктор Іван Куровець. Була збільшена оплата праці всіх медичних працівників, їм видавали продовольчі пайки³.

Відновлено, хоч теж із великими труднощами, роботу пошти, телеграфу, телефону. На телеграфі введено українську мову й абетку. В Станіславі утворено дирекцію пошт і телеграфу⁴. У березні були прийняті закони “Про заборону продажу, здачі в аренду і закладу великих посілостей (табулярних)” та “Про заборону конфіскації майна під час війни”⁵, у квітні – розпорядження Державного Секретаріату “Про створення західноукраїнського товарообмінного бюро” (біржі). Був розроблений і затверджений статут цього бюро та інше⁶.

13 лютого 1919 р. УНРада прийняла Закон “Про удержавлення українських шкіл”, а 14 лютого – Закон “Про удержавлення українських приватних гімназій і жіночих семінарій”, згідно з якими всі школи – громадські (початкові), середні, гімназії, реальні, рільничі й інші

¹ ДАЛО, ф. 1259, оп. 1, спр. 33, арк. 101.

² Сідак В.С., Степанков В.С. З історії Української розвідки та контррозвідки (нариси). – К.: Вид-во ін-ту СБУ, 1994. – С. 195.

³ Тищик Б.Й., Вівчаренко О.А. Західноукраїнська Народна Республіка 1918 – 1923 рр. – Коломия, 1993. – С. 81.

⁴ Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки. – Львів, 1921. – С. 32.

⁵ ЦДІА України у м. Львові, ф. 581, оп. 1, спр. 96, арк. 21.

⁶ Там само, арк. 61-64.

оголошувалися державними, а вчителі – державними службовцями. Мовою викладання і навчання стала українська¹. Вчителів народних шкіл українська влада також оголосила державними службовцями і їм почали видавати заробітну платню (до цього часу їх утримувала сама громада). Розпорядженням Державного Секретаріату від 16 лютого всім вчителям підвищено заробітну платню².

Внутрішньою державною мовою була українська, але національні меншини могли вільно користуватися своїми мовами, видавати газети і літературу, мати свої школи, церкви тощо. 15 лютого 1919 р. УНРада ухвалила Закон “Про уживання української мови у внутрішнім і зовнішнім урядуванні державних властей і урядів, публічних інституцій і державних підприємств у Західній області Української Народної”³. Встановлювалося, що державною мовою ЗОУНР* є мова українська. Цієї мови, йдеться в законі, “*вживають у внутрішнім і зовнішнім урядуванні всі власті і уряди, публічні інституції і державні підприємства*”⁴. У §3 закону чітко зафіксовано, що “Законно признаним національним меншостям полишає ся свободу уживаня як усно, так і в письмах їх матірної мови в урядових зносинах з державними властями і урядами, публічними інституціями і державними підприємствами”⁵. Як бачимо, національним меншинам країни гарантувалося право не тільки мати свої школи, бібліотеки, видавати періодичні видання тощо (все це було записано в “Тимчасовому основному законі” і ряді інших правових документів, про які мова йшла вище), а й вільно користуватися рідними мовами у повсякденному та державному житті, в офіційних зносинах з властями. Лишалось чинним і рішення Державного Секретаріату від 10 листопада, що всі закони, урядові акти та інші правові документи, які мають загальнодержавне значення, слід публікувати на чотирьох мовах – українській, польській, єврейській і німецькій⁶.

У березні Державне секретарство внутрішніх справ видало “Розпорядження для урядників в державній адміністраційній службі”⁷. В ньому вказувалося, що до служби в державних органах можуть бути допущені тільки громадяни Української Народної Республіки, “бездоганного поведення, що володіють українською мовою в слові і

¹ Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки. – Львів, 1921. – С. 35.

² Тищик Б.Й., Вівчаренко О.А. Західноукраїнська Народна Республіка 1918 – 1923 рр. – Коломия, 1993. – С. 82.

³ ЦДАВО України, ф. 2192, оп. 2, спр. 3, арк. 10 зв.; Вістник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки (Львів). – 1919. – Вип. 3. – 2 березня. – С. 12.

⁴ Після акту злуки УНР і ЗУНР у січні 1919 р., про який мова йде окремо, ЗУНР стала називатися Західною областю Української Народної Республіки (скорочено – ЗОУНР).

⁵ ЦДАВО України, ф. 2192, оп. 2, спр. 3, арк. 10 зв.; Діло. – 1918. – 11 листопада.

⁶ Там само.

⁷ Там само.

⁸ Вістник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки (Львів). – 1919. – Вип. 7. – 26 березня. – С. 46.

письмі і не переступили сорокового року життя”¹. Правда, ця остання вимога не стосувалася тих службовців, які вже працювали. Не могли бути службовцями державного апарату особи, засуджені за кримінальні злочини, проступки проти публічного порядку, моралі чи користюлюбство; особи недієздатні; неоплатні боржники, проти яких порушена судова справа; особи, що своєю поведінкою “викликають публічне згіршення”. Поміж начальником і підлеглим на державній службі не могло бути “споріднення, ані посвоячення по лінії прямиї, а по лінії бічній до другого степеня”². Всі прийняті на державну службу особи мали після однорічного стажування скласти перед відповідною комісією спеціальний іспит – письмовий і усний: щодо знання законодавства, вміння ним користуватися, вміння складати відповідні документи, знання своїх повноважень і обов’язків тощо. Кандидат, який двічі не здав таких іспитів, “має бути зі служби звільнений”³. Навіть канцелярські працівники повинні були задовольняти певним вимогам: “знати признані в державі мови; поправно читати і писати; знати канцелярійну маніпуляцію”⁴. У зв’язку з підвищенням цін на товари першої необхідності і продовольство, усім державним службовцям, у тому числі і вчителям, а також пенсіонерам, вдовам і сиротам, декілька разів виплачувалася т.зв. “одноразова надзвичайна допомога”⁵.

8 квітня 1919 р. УНРада ухвалила Закон “Про право горожанства [громадянства] на Західній Області Української Народної Республіки”⁶. Згідно з цим законом кожна особа, яка у день його проголошення мала право належності до однієї з громад краю, вважалася громадянином Української Народної Республіки. Рішення про надання громадянства в ЗОУНР приймав Державний Секретаріат. Оскаржити таке рішення можна було до Виділу УНРади. В окремому параграфі закону вказувалося, що громадяни Придніпрянської України – УНР – є повноправними громадянами ЗОУНР. 10 квітня Державний Секретаріат видав розпорядження, яким уточнював деякі положення цього закону. Так, службовці, які до цього не склали службової присяги, мали з одержанням громадянства скласти присягу вірності ЗОУНР у державному повітовому комісаріаті. Але змусити їх до складання такої присяги ніхто не міг. Повітові комісаріати лише виготовляли списки службовців, які відмовилися від присяги і надсилали їх до уряду. У розпорядженні також вказувалися документи, які слід було підготувати (крім заяви) для отримання громадянства⁷.

15 квітня 1919 р. УНРада прийняла закони про скликання Союму ЗОУНР та про вибори (виборчу ординацію) до Союму ЗОУНР. Законом визначалося загальне, без різниці статі, рівне, безпосереднє, таємне і

¹ Там само.

² Там само.

³ Там само.

⁴ Там само. – С. 47.

⁵ Там само. – Вип. 3. – 2 березня. – С. 31-33.

⁶ Там само. – Вип. 10. – 5 травня. – С. 69-70.

⁷ Там само. – С. 70.

пропорційне виборче право для всіх громадян держави, яким виповнилося 20 років. Послом міг бути обраний кожен із 28-річного віку. Обраний у червні 1919 р. однопалатний Сойм мав складатися з 226 послів: 160 українців (70,8 %), 33 поляки (14,6 %), 27 євреїв (11,9 %) і 6 німців (2,7 %). Для кожної національної меншини були намічені окремі виборчі округи (15 українських, 5 польських, 5 єврейських, 1 німецький). Після обрання нового Сойму УНРа мала самоліквідуватися.

Події українсько-польської війни 1918–1919 рр. не дали змоги провести вибори. 8 липня 1919 р. у Заліщиках (тепер Тернопільська обл.), перед переходом апарату влади ЗОУНР і УГА за р. Збруч, Президія виділу УНРа і Рада державних секретарів спільною постановою передали свої конституційні повноваження диктатору Є. Петрушевичу, надавши йому право виконувати всю військову й цивільну владу до моменту відкликання. Сам диктатор з цього приводу писав про форму здійснення ним державного керівництва так: “З того часу виконував я перейняту згідним Актом владу в своїм імені. А коли за бігом воєнних подій зорганізований первісно державний центральний апарат урядовий перестав на ділі бути чинним і існувати в своїм складі, полагоджував я справи державні при допомозі принагідно і відповідно до потреб хвилі складеного урядового апарату, заступаючись у вирішуванні деяких поодиноких діл чи то справ цілих поодиноких областей адміністрації повновласниками, заіменованими будеще Виділом Національної Ради чи Державним Секретаріатом будеще назначуваними мною, які, однак, не мали постійного круга компетенції”¹.

Після захоплення території ЗУНР польськими військами (липень 1919 р.) уряд диктатора ЗО УНР – ЗУНР був змушений переїхати у Відень, де продовжував активну діяльність по захисту державних інтересів ЗУНР. На вигнанні робота державної служби та управління хоч і не могла бути повноцінною, але тривала. Адже вірилося, що справа української державності, принаймні на її західних теренах, ще не була програна через перспективу повоєнного міжнародного врегулювання. З огляду на це Є. Петрушевич у своєму розпорядку “Про організацію уряду для виконання державної влади в Західноукраїнській Народній Республіці” від 25 липня 1920 р. заявив, що “повага держави на зверх та складність її адміністрації вимагає, щоби існував постійно зорганізований державний апарат урядовий, відповідаючий існуючому правному станові”. Отже, він постановив здійснювати свої повноваження через уряд диктатора ЗУНР². Уряд цей мав складатися з окремих відділів, а саме:

“а) для ведення діл, входячих попередньо в круг компетенції Секретаріату справ закордонних;

б) для ведення діл, входячих попередньо в круг компетенції секретаріатів фінансів, торгівлі і промислу;

в) для справ преси і пропаганди, зокрема організації, ведення і нагляду політичної пресової служби та політичної пропаганди, в цілі попірання

¹ ЦДАВО України, ф. 2192, оп. 2, спр. 7, арк. 1-3 зв.

² Там само.

інтересів держави та для виконання атрибутів адміністраційної влади в справах пресових;

г) для ведення діл, входячих попередньо в круг ділання державних секретарів справ внутрішніх, судівництва, просвіти, віросповідань, рільництва, пошт і телеграфів, шляхів та робіт публічних;

д) президіальної канцелярії Диктатора для ведення діл президіяльних, а зокрема – для приймання в законній дорозі внесень на рішення Диктатора від органів державних, покликаних до того законом, і взагалі в справах, застережених існуючими постановами до безпосереднього вирішення Диктатора; для виготовлювання в автентичнім тексті видаваних Диктатором законних постанов, розпорядків, рішень, декретів і письм, ведення їх евіденції та зберігання автентичних оригіналів; для ведення в імені Диктатора урядової кореспонденції та для посередництва в безпосередніх урядових зносинах з ним”¹.

До цього додавалося, що *“справи, входячі в круг ділання Державного військового секретаріату, лишаються при зорганізованій вже окремими постановами “Військової канцелярії Диктатора ЗУНР”, яка входить в склад уряду, як окремих відділ”².*

Уповноважений диктатором провадили справи щодо своєї компетенції за допомогою призначених диктатором “концептових і канцелярійних урядників самостійно”, відповідно до існуючих законних постанов і виданих диктатором інструкцій та доручень. Разом з тим вони не мали раніше належних державним секретарям прав видавання законодавчих постанов, розпоряджень та загальнозобов’язуючих рішень, які тепер належали винятково диктаторові. Такий розпорядок роботи набував чинності з 1 серпня 1920 р.³ Відповідно до вищезазначеного, 1 серпня 1920 р. Є. Петрушевичем було призначено уряд диктатора ЗУНР у такому складі: С. Витвицький – уповноважений для ведення справ, що входили в коло компетенції колишнього Державного секретаріату для справ закордонних; В. Сінгалевич – уповноважений для ведення справ, що входили в коло компетенції колишніх держсекретарів фінансів, торгівлі і промислу; К. Левицький – уповноважений для справ преси і пропаганди; Й. Ганінчак – уповноважений для справ, що входили в коло компетенції колишніх державних секретаріатів справ внутрішніх, судівництва, просвіти і віросповідань, рільництва, пошт і телеграфів, шляхів та робіт публічних⁴. За місяць, 30 серпня 1920 р., попередній розпорядок доповнив ще один, у якому Є. Петрушевичем на час його відсутності в місці знаходження уряду запроваджувалася Колегія уповноважених диктатора ЗУНР. До участі в роботі Колегії могли бути запрошені також і інші особи “з голосом дорадчим або рішаючим”⁵. У надзвичайних випадках Колегія уповноважених диктатора ЗУНР могла видавати постанови, що належали

¹ Там само.

² Там само.

³ Там само, арк. 3 зв.

⁴ Там само, арк. 5-5 зв.

⁵ Там само, арк. 13.

до прав диктатора, проте “з виключенням, одначе, справ: найвишого військового проводу, законодатних та рішень, які викликували б зміну прийнятого Диктатором ЗУНР напряду політичного”¹. Засідання Колегії та її протокол мав вести “шеф президентської канцелярії”.

30 серпня 1920 р. Є. Петрушевич при уряді диктатора ЗУНР запровадив для справ внутрішніх, судівництва і комунікації постійну Комісію кодифікаційну, членів якої він сам і призначав. Головою Кодифікаційної комісії був призначений уповноважений диктатором для справ внутрішніх, судівництва і комунікації – Й. Ганінчак. Комісія засновувалася з метою “підготування і розроблення матеріалів, потрібних для законодатної діяльності уряду”, а її завдання полягали в тому, щоб:

1) *усталити, які закони і розпорядки видано на Західній Україні за часів української влади та перевірити їх форму і зміст;*

2) *ствердити, які закони і розпорядки видано в часі, коли східна Галичина була окупована через Польщу та заопініювати, котрі з тих законів і розпорядків мусили б бути сейчас ухвалені, котрі вимагають певних змін, а котрі можуть бути без змін рециповані;*

3) *розслідути, які зміни в устрою держави, в законодавстві, адміністрації та організації урядів перевели по розпаді Австрії суцесійні держави (Чехія, Німеччина, Австрія, Югославія);*

4) *уложити план обняття адміністрації на території Східної Галичини*².

Як видно з вищезазначеного (зокрема з пункту 4-го), Є. Петрушевич та його найближчі співробітники все ще сподівалися на міжнародне сприяння відродженню ЗУНР і почали готуватися до повернення на Батьківщину із оновленим законодавством та державною адміністрацією, враховуючи при цьому досвід новопосталих після Першої світової війни сусідніх країн.

Питання про подальшу долю ЗУНР, її території та українського населення неодноразово слухалося на різних міжнародних форумах, зокрема 23 лютого 1921 р. на засіданні Ради Ліги Націй. 30 квітня 1921 р. еміграційний уряд запропонував Раді Послів Антанти та Раді Ліги Націй проект конституції Західноукраїнської держави – “Проект основ державного устрою Галицької Республіки”³. Проект складався з 42 статей і 12 розділів. Державна територія Галицької Республіки мала охоплювати українські землі Галичини аж по Перемишль включно. Кордон із Польщею мав пролягати по р. Сян. Проект закону передбачав, що “Державними народностями є українці, поляки, жиди, що користуються рівними правами в області публічного життя. Прочі народності творять національні меншості, що їх права і охорону запоручає конституція”. За формою правління Галицька Республіка мала бути демократичною парламентською республікою. Законодавча влада у ній належала парламенту – Державній Раді, обраній на 5 років громадянами шляхом загального, рівного, прямого, таємного голосування за пропорціональною системою виборів без різниці

¹ Там само, арк. 13-14.

² Там само, арк. 12-12 зв.

³ ЦДА України у м. Львові, ф. 462, оп. 1, спр. 216, арк. 1.

статі, національності, віросповідання тощо. Вибори послів проходили окремо за національностями, тобто кожна з них обирала їх пропорційно до своєї кількості. Голова парламенту, президент мав бути українцем за національністю, один віце-президент (усього їх було 4 особи) – поляком, 1 – євреєм. Передбачався й пост одноособового глави держави – президента, який мав обиратися на загальних виборах строком на 6 років. Президент формував уряд – вищий виконавчий орган країни, відповідальний (як і президент) перед парламентом. Усі національні меншості могли мати в уряді своїх міністрів. Державною мовою мала стати українська, а “зовнішніми урядовими мовами” – українська, польська і єврейська. У проекті Закону за національними меншинами закріплювалося право звертатися в усі державні органи та інституції рідною мовою й обов’язок цих органів давати відповідь цією ж мовою. Місцевим органам, де компактно проживали національні меншини, надано право установлювати для себе внутрішню мову урядування. Службовцями державних органів та інституцій могли бути лише громадяни держави, які володіють щонайменше двома мовами національностей держави. Конституційне законодавство ЗУНР, базуючись на тогочасних загальноприйнятих нормах міжнародного права, було глибоко демократичним, гуманним і справедливим.

Однак незважаючи на всі ці заходи українців, 15 березня 1923 р. Рада послів Франції, Італії, Англії і Японії прийняла рішення про передачу Галичини Польщі за умови надання їй територіальної автономії. З рішучим протестом проти цього рішення виступили президент Є. Петрушевич, Українська парламентська репрезентація та політичні партії, проте українська державність у формі ЗУНР вже втратила свій шанс на відродження, а світова спільнота вкотре відмовила українцям у праві на самостійне державне існування.