

УДК [351.74:94«1917/1920»](477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.2>

## СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

**Беззубов Д.О.,**

доктор юридичних наук, професор,  
академік Міжнародної кадрової академії,  
завідувач кафедри конституційного та адміністративного права  
юридичного факультету  
Державного університету інфраструктури та технологій  
ORCID: 0000-0001-7183-5206

**Стародубова О.А.,**

к.ю.н., доцент кафедри конституційного та адміністративного права  
юридичного факультету  
Державного університету інфраструктури та технологій  
ORCID: 0000-0001-9980-9448

**Панасюк Р.П.,**

кандидат історичних наук,  
викладач ВСП «Оптико-механічний фаховий коледж КНУ  
імені Тараса Шевченка»  
ORCID: 0009-0009-4045-6356

**Беззубов Д.О., Стародубова О.А., Панасюк Р.П. Становлення й розвиток законодавства Західноукраїнської Народної Республіки.**

У статті досліджено історико-правові аспекти становлення й розвитку законодавства ЗУНР, зокрема констатовано, що початком нового етапу розвитку державотворчих процесів на західноукраїнських землях стало їх входження до складу Австрійської імперії наприкінці XVIII ст. З'ясовано, що в роки Першої світової війни політичне життя на західноукраїнських землях активізувалося в контексті імперської політики і національного руху, спрямованого на формування національної держави.

З'ясовано, що активізація законодавчої діяльності на західноукраїнських землях пов'язана з подіями 1 листопада 1918 р., зокрема з проголошенням незалежної української держави на західноукраїнських землях, із центром у Львові. Основним політичним органом, відповідальним за розбудову національної держави на західноукраїнських землях, стала Українська Національна Рада. 13 листопада 1918 року УНРада прийняла "Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії", який завершив процес конституційного оформлення новоствореної держави. формування норм права, які регулювали основні сфери суспільного життя. Окрім того, було розроблено й ухвалено

низку законодавчих актів, що мали регулювати комплекс питань стосовно господарських відносин, фінансової сфери та майнових зобов'язань, а також окремі аспекти цивільного й кримінального права. Констатовано, що важливим документом став «Акт Злуки» між УНР і ЗУНР, ухвалений 22 січня 1919 року, адже він має вагомий правовий, політичний та історичний значення для українського сьогодення, оскільки стає консолідувальним чинником суспільної свідомості.

Автор статті наголошує, що характерними рисами національного законодавства в Західноукраїнській Народній Республіці часу була лаконічність і впровадження системи адміністративної відповідальності за порушення правових норм, а також видання різних підзаконних актів у вигляді розпоряджень.

**Ключові слова:** Західноукраїнська Народна Республіка, законодавство, закон, держава, історико-правові вчення.

**Bezzubov D., Starodubova O., Panasiuk R. Establishment and development of the legislation of the Western Ukrainian People's Republic.**

The article examines the historical and legal aspects of the formation and development of the legislation of the ZUNR, in particular, it is stated that the beginning of a new stage in the development of state-building processes in the western Ukrainian lands was their inclusion in the

Austrian Empire at the end of the 18th century. It was found that during the First World War, political life in the western Ukrainian lands became more active in the context of imperial policy and the national movement aimed at the formation of a national state.

It has been found that the intensification of legislative activity in the western Ukrainian lands is connected with the events of November 1, 1918, in particular with the declaration of an independent Ukrainian state in the western Ukrainian lands, with the center in Lviv. The Ukrainian National Council became the main political body responsible for the development of the national state in the western Ukrainian lands. On November 13, 1918, the UN Rada adopted the «Temporary Basic Law on the State Independence of the Ukrainian Lands of the Former Austro-Hungarian Monarchy», which completed the process of constitutionalization of the newly created state. Formation of legal norms that regulated the main spheres of social life. In addition, a number of legislative acts were developed and adopted, which were supposed to regulate a complex of issues related to economic relations, the financial sphere and property obligations, as well as certain aspects of civil and criminal law. It was established that the «Act of Detachment» between the Ukrainian People's Republic and the Ukrainian People's Republic of Ukraine, adopted on January 22, 1919, was an important document, because it has significant legal, political and historical significance for the Ukrainian present, as it becomes a consolidating factor of public consciousness.

The author of the article emphasizes that the characteristic features of national legislation in the Western Ukrainian People's Republic at the time were brevity and the introduction of a system of administrative responsibility for violations of legal norms, as well as the issuance of various by-laws in the form of orders.

**Key words:** Western Ukrainian People's Republic, legislation, law, state, historical and legal teachings.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** На сучасному етапі розвитку української юридичної науки активізувалася увага до проблеми становлення й розвитку державницьких традицій українського народу. Оскільки на різних етапах державотворення українські землі входили до складу різних країн, то, відповідно, вони мають у цій сфері різний досвід, який потребує осмислення задля врахування досягнень і прорахунків на сучасному етапі розвитку української державності.

Особливий інтерес у цьому контексті викликає законодавча діяльність Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР), адже незважаю-

чи на те, що ЗУНР проіснувала близько року, Українською Національною Радою було розроблене й ухвалене ефективне законодавство, яке характеризувалося демократичністю та високим юридичним рівнем. Досвід роботи державних діячів ЗУНР в австрійському парламенті забезпечив ефективність законотворчих процесів в умовах розбудови національної держави в західноукраїнському регіоні. Осмисливши австрійське законодавство та нормативно-правові акти Української Народної Республіки, законодавці ЗУНР синтезували найкращі здобутки національної і європейської правової думки. Відповідно, дослідження історико-правових аспектів становлення й розвитку законодавства ЗУНР дасть змогу більш повно реконструювати розвиток теорії і практики українського державотворення загалом та врахувати набутий досвід у процесі розбудови сучасної української держави та громадянського суспільства.

**Аналіз останніх публікацій.** Окремі аспекти формування системи законодавства ЗУНР досліджували правознавці та історики: С. Адамович, С. Баран, Н. Барановська, О. Вівчаренко, М. Гетьманчук, В. Головченко, Б. Гончар, В. Гончаренко, Я. Грицак, Ю. Даниленко, М. Кобилицький, М. Когутяк, М. Костицький, О. Красівський, В. Кульчицький, М. Лозинський, М. Литвин, К. Науменко, О. Реєнт, О. Рубльов, М. Стахів, О. Субтельний, Б. Тищик, В. Чехович, М. Чубатий. Проте на сьогодні залишається чимало нез'ясованих аспектів, які потребують осмислення в контексті сьогодення для визначення значення досвіду Західноукраїнської Народної Республіки в розвитку українського права й держави.

**Мета статті** – дослідити історико-правові аспекти становлення й розвитку законодавства ЗУНР.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Наприкінці XVIII ст. західноукраїнські землі були приєднані до складу Австрійської імперії. Інкorporація українських земель імперією Габсбургів стала наслідком першого поділу Речі Посполитої 1772 року та низки міжнародно-правових договорів, зокрема Кючук-Кайнаджирського мирного договору 1774 року. Як зазначає М. Луцький, ці події стали початком нового етапу розвитку державотворчих процесів, що призвели до приєднання західноукраїнських земель до європейської правової системи [6]. На початку XIX ст., у контексті Віденського конгресу 1815 року, остаточно було закріплено Галичину, Буковину та Закарпаття за Австрійською монархією. Відповідно, австрійські імператори почали здійснювати політичні перетворення, котрі пройшли еволюцію від ідей освіченого абсолютизму до конституціоналізму.

Впровадження новітніх правових ідей започаткували Марія Терезія та Йосиф II, реформи

яких відбувалися в контексті концепції освіченого абсолютизму, ґрунтувалися на нормах римського права, а водночас враховували національну специфіку конкретних провінцій імперії [3].

На початку ХХ ст., а зокрема у роки Першої світової війни, політичне життя на західноукраїнських землях активізувалося. Це було пов'язано з тим, що Австро-Угорщина задля підтримки населення, з одного боку, була готова до федералістичних перетворень, а з іншого – український національний рух виробив політичну програму дій, яка передбачала формування національної держави.

У роки Першої світової війни було створено Головну Українську Раду, а згодом Загальну Українську Раду, що стали органами консолідації українських національно-визвольних сил Галичини та Наддніпрянщини, які ставили за мету формування національної держави. Основним політичним органом, який взявся за розбудову національної держави на західноукраїнських землях, стала Українська Національна Рада, важливим результатом діяльності якої була організація «Листопадового зриву» 1 листопада 1918 р., що призвів до проголошення незалежної української держави на західноукраїнських землях, із центром у Львові [1]. Ці події засвідчили не лише мирний характер формування української влади, а й активну її підтримку з боку населення, що сприймало проголошення національної держави як акт політичної та соціальної справедливості й можливості вільного розвитку нарівні з іншими європейськими народами.

Проголосивши у Львові створення національної держави, УНРада розпочала активну законотворчу діяльність, спрямовану на легітимізацію влади та забезпечення підтримки населення. Зокрема, 1 та 5 листопада 1918 року були видані відозви «Український народе!», які задекларували основний вектор розвитку держави, сформували основні цілі й завдання. Варто наголосити, що в цих відозвах народ було визнано основним джерелом влади, окрім того, було сформульовано заклик до вступу в збройні сили з метою захисту національного суверенітету.

9 листопада 1918 року було створено перший уряд на чолі з відомим громадсько-політичним діячем К. Левицьким, а також юридично закріплено державні символи та назву держави. Основним гаслом, яке супроводжувало процес становлення держави, були ідеї суверенітету всіх українських земель і національної єдності. Це засвідчило об'єднання Галичини і Буковини, а також прагнення населення Закарпаття до формування спільної держави. У цьому контексті неоліком виявилось те, що ідея політичної єдності з Наддніпрянщиною в період існу-

вання Гетьманату П. Скоропадського не була підкріплена законодавчими актами й масовою підтримкою населення.

22 січня 1919 року було оголошено про доленосне рішення для всього українського народу – «Акт Злуки» УНР та ЗУНР. Уперше за багато століть українські землі юридично об'єдналися в одну державу, задекларувавши цілісність національно-політичних і культурних інтересів. Звісно, правова реалізація цього акту була умовною, оскільки, крім зміни назви ЗУНР на Західну Область Української Народної Республіки та введення Є. Петрушевича до складу Директорії, жодних правових наслідків, як зазначає М. Кобилецький, не зафіксовано [3]. Причиною такої ситуації була різниця в поглядах державців на реалізацію деяких норм права, зокрема у сфері земельних відносин. Окрім того, вони не могли знайти спільної мови і стосовно зовнішньополітичної діяльності, адже в боротьбі за національну державність орієнтувалися на різні міжнародні сили, зокрема, як стверджує М. Луцький, дипломати ЗУНР намагалися заручитися підтримкою країн Антанти та США, а Директорія УНР робила акцент на боротьбі проти більшовицької Росії та обирала міжнародних партнерів на основі цієї мети [6]. Саме загроза з боку більшовизму змусила лідерів Директорії орієнтуватися на підтримку Польщі й нехтувати інтересами галичан для забезпечення власного правового статусу. Дослідники наголошують, що «Акт Злуки» має вагомим правовим, політичним та історичним значенням на сучасному етапі української державності, адже стає консолідувальним чинником суспільної свідомості [5].

У контексті формування законодавчої бази Західноукраїнської Народної Республіки варто передусім згадати, що 13 листопада 1918 року УНРада прийняла «Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії», який завершив процес конституційного оформлення новоствореної держави. Цей правовий акт засвідчив внутрішню легітимізацію влади та закріпив основні напрями розвитку ЗУНР як суверенної держави, зокрема новостворену державу було проголошено парламентською республікою, а також обґрунтовано принципи поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову [2]. Територія держави визначалася етнографічними межами проживання українців у складі Австро-Угорської імперії. Важливими нормами Тимчасової конституції ЗУНР, на думку, стало гарантування широких політичних і національних прав поляків, євреїв та німців. У зазначеному законодавчому акті було обґрунтовано Тимчасовий характер Конституції необхідністю організації роботи Сейму республіки, який і мав ухвалити Основний закон держави [2]. Загалом, як зазначає П.

Кульчицький, конституційному законодавству цього періоду властива низка конституційних актів і конституційних проєктів, які визначали основні аспекти побудови держави [5].

Отже, актом вищої юридичної сили був «Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії», далі йшли так звані «органічні закони», до яких можна віднести Закон «Про тимчасову адміністрацію ЗУНР», Закон «Про тимчасову організацію судів» тощо. Специфікою системи нормативних актів ЗУНР стало функціонування так званих процедурних законів, наприклад Закону «Про спосіб оповіщення законів і розпорядків» [2]. Важливе місце в системі нормативних актів посідали законодавчі акти про права особи та реалізацію прав особи, з-поміж яких доцільно виокремити Закон «Про право громадянства (громадянства) на Західній Україні Української Народної Республіки», Закон «Про вживання мови» тощо [2]. Особлива увага також приділялася законам, що врегулювали окремі сфери суспільного життя: Закон «Про основи шкільництва», Закон «Про земельну реформу», Закон «Про Корпус української державної жандармерії» тощо.

Загалом, як зазначає С. Кобута, особливістю законотворчої діяльності періоду ЗУНР стало ефективне формування норм права, які регулювали основні сфери суспільного життя [4]. Зокрема основним предметом регулювання цивільного права був комплекс питань стосовно господарських відносин, фінансової сфери та майнових зобов'язань. Особливістю законодавчої діяльності в цій сфері було те, що уряд намагався монополізувати деякі сектори промисловості, передусім видобуток та продаж нафти, солі, горілчаних та тютюнових виробів. Окрім того, важливе місце в системі цивільного права періоду ЗУНР посідали норми, котрі регулювали право осіб на пересування в межах країни та право виїзду за кордон. Було введено цивільне посвідчення особи з конкретними вимогами до інформації, що може її охарактеризувати.

Важливою складовою цивільного права, яка була вдосконалена в період ЗУНР, було сімейне право. Державний секретаріат внутрішніх справ видав спеціальне роз'яснення з ліквідації перешкод, що виникали у процесі укладення шлюбу. Причиною видання такого нормативно-правового акта стала, зокрема, необхідність урегулювати право повторного укладання шлюбу, особливо це стосувалося жінок, які втратили чоловіків під час бойових дій.

Як зазначає М. Луцький, ще одним важливим питанням було земельне. У ЗУНР розв'язання цієї проблеми набуло не лише економічного, але й політичного значення [6]. У деклараціях від 5–6 листопада 1918 р. УНРада проголоси-

ла основні напрями земельної політики, а також прийняла рішення про розроблення власного, відмінного від проєкту Директорії, земельного законодавства. Важливими засадами земельного законодавства ЗУНР було: забезпечення можливості одержавлення землі через викуп; дотримання права приватної власності; встановлення гарантованого мінімуму земельного наділу; обмеження права спадкування та викупу землі; одержавлення лісів; право на забезпечення землею безземельних і малоземельних; застосування індемнізації в процесі визначення розміру компенсації за вилучену державою землю [2]. Однак влада зволікала з реалізацією запропонованих правових норм, зокрема «Земельний закон» ЗУНР, прийнятий 14 квітня 1919 р., набрав чинності з моменту його опублікування – лише 8 травня 1919 р. Причинами такого зволікання, як вважає П. Кульчицький, стала боязнь, з одного боку того, що селяни, які служили у війську, залишать службу для отримання власного наділу, а з іншого – остаточного вирішення потребувало питання врегулювання розмірів компенсації за одержавлену землю [5]. Тому селяни розпочали самочинно захоплювати поміщицьку землю, а законом також передбачалося покарання за порушення норм земельного законодавства.

У процесі аналізу законодавства ЗУНР про соціальний захист не варто розглядати його як окрему галузь права. Норми соціального законодавства були складовою цивільно-правових відносин, унаслідок чого здійснювалася використання австрійського права. Вагомим чинником, що спонукав до розв'язання питань соціального захисту, стала боротьба з проникненням ідеї соціалістичного спрямування із Наддніпрянської України [1]. Проте для західноукраїнських земель вони виявилися менш актуальними з огляду на аграрний характер регіону.

У контексті забезпечення правового змісту норм соціального законодавства та регулювання соціального захисту населення ЗУНР акцентувалося на таких моментах: по-перше, на стабілізацію соціально-економічної ситуації в державі, врегулювання фінансового забезпечення та проведення фінансової реформи; по-друге, соціальне забезпечення та фінансова допомога для окремих груп населення була актуальною, оскільки мала на меті забезпечити підтримку уряду широкими верствами населення; по-третє, було прийнято низку нормативних актів, що регулювали сферу трудових відносин і гарантували певні соціальні права для робітників республіки. Вважаємо, що прийняття восьмиденного робочого дня для найманих робітників та святкування першого травня як державного свята дає змогу стверджувати про гарантування окремих соціальних прав у рамках трудо-

вого законодавства. Нормативно-правові акти й практичні заходи із забезпечення соціальної стабільності суспільства та гарантування трудових прав, підтверджують думку про ЗУНР як про державу соціального типу.

Дослідники наголошують, що одразу після встановлення української влади, у листопаді 1918 р., важливим завданням стала організація державної влади та формування адміністративного законодавства [6]. Початкові декларативні заяви стосовно майбутнього адміністративного оформлення національної державності, зроблені наприкінці жовтня 1918 р., зумовлювали необхідність дотримання етнографічного (національного) принципу в процесі визначення адміністративних меж держави. В основу організації адміністративної влади було покладено засади демократизму, насамперед у контексті гарантування широких повноважень органів місцевого самоврядування. Основним нормативним актом, який визначав засади організації адміністративної політики держави, був Закон Української Національної Ради «Про тимчасову адміністрацію», затверджений 16 листопада 1918 року [2]. Варто зазначити, що головні засади цього Закону відповідали загальним принципам організації влади у ЗУНР на національному підґрунті й одночасному збереженні створених у період Австро-Угорщини судав з адміністративного управління. Найвищим органом влади на місцях вважався повітовий комісар, який мав забезпечувати функціонування усієї цивільної сфери управління, одночасно тісно співпрацюючи з військовою адміністрацією. Позитивним було те, що влада закликала культурні, кооперативні, господарські й інші громадські утворення всіляко сприяти органам місцевої влади у виконанні їхніх повноважень і дотриманні прав громадян. Функції та повноваження повітових національних рад – дорадчих органів при повітовому комісарові – не були остаточно визначені. Паралельно з організацією цивільних органів адміністрації в повітових центрах створювалися військові органи – міські комендатури, повітові, окружні та обласні військові команди.

В умовах розбудови національного законодавства ЗУНР важливе місце посідали норми права, які регулювали адміністративну та кримінальну відповідальність за вчинені правопорушення [5]. Кримінальне законодавство досліджуваного періоду ґрунтувалося на використанні норм австрійського кримінального кодексу 1852 р., Кримінального процесуального кодексу 1873 р., а також прийнятті низки нормативно-правових актів, котрі містили норми про покарання за недотримання чи безпосереднє порушення чинних законів, розпоряджень і передбачали адміністративну відповідальність. Відповідно, можемо констатувати, що діяльність

УНР Ради у сфері кримінального законодавства мала регулятивний і виховний характер. Так, 30 листопада 1918 р. було видано розпорядження «Про карну відповідальність цивільних осіб за окремі злочини перед військовими судами», яке передавало юрисдикцію кримінального судочинства до компетенції військово-польових судів [2].

Загалом аналіз законодавчих актів, прийнятих у Західноукраїнській Народній Республіці дає підстави для висновку, що характерними рисами національного законодавства того часу була лаконічність і впровадження системи адміністративної відповідальності за їх порушення та видання різних підзаконних актів у вигляді розпоряджень і обіжників.

**Висновки і перспективи з подальших досліджень.** З'ясовано, що активізація законодавчої діяльності на західноукраїнських землях пов'язана з подіями 1 листопада 1918 р., зокрема з проголошенням незалежної української держави на західноукраїнських землях, із центром у Львові. 13 листопада 1918 року УНРа прийняла «Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії», який завершив процес конституційного оформлення новоствореної держави. формування норм права, які регулювали основні сфери суспільного життя [4]. Окрім того, було розроблено й ухвалено низку законодавчих актів, що мали регулювати комплекс питань стосовно господарських відносин, фінансової сфери та майнових зобов'язань, а також окремі аспекти цивільного й кримінального права. Констатовано, що важливим документом став «Акт Злуки» між УНР і ЗУНР, ухвалений 22 січня 1919 року, адже він має вагомим правове, політичне та історичне значення для українського сьогодення, адже стає консолідувальним чинником суспільної свідомості.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо в більш детальному висвітленні особливостей формування правових ідей і концепцій на західноукраїнських землях у попередні періоди.

#### **СПИСКИ ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Великочий В.С. Історія ЗУНР: джерела до вивчення державного будівництва: автореф. дис ... канд. іст. наук: 07.00.06. Львів, 1999. 20 с.
2. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Документи і матеріали. Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2008. Т. 4. 886 с.
3. Кобилецький М.М. Утворення ЗУНР, її державний механізм та діяльність (1918–1923 рр.): автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 1998. 16 с.
4. Кобута С.Й. Західно-Українська Народна Республіка: нетиповий приклад українсь-

кого державотворення під час Української революції 1917–1921 рр. *Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність*. 2009. Випуск 18. С. 51–61.

5. Кульчицький П. Законодавство Західно-української Народної Республіки: проблеми дослідження. Вісник Львів. ун-ту. Серія: Юридичні науки. 2012. № 56. С. 111–116.
6. Луцький М.І. право і система законодавства Західно-української Народної Республіки: дис....жлктора юрид.наук: 12.00.01. Київ, 2016. 288 с.