

УДК 338.43.02: 94 (477)

*Людмила ДРОГОМИРЕЦЬКА, Богдан САВЧУК***СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА ЗУНР:  
ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

*У статті досліджуються історико-правові засади соціально-економічної політики в Західно-Українській Народній Республіці. Характеризується законодавча діяльність ЗУНР, а також нормативно-правові акти, які регламентували повноваження органів влади й управління в соціально-економічній сфері.*

*Ключові слова:* Західно-Українська Народна Республіка, соціально-економічна політика, Державний секретаріат ЗУНР, земельна реформа, промисловість, фінанси, податкова система.

Упорядкувати організацію державного механізму, забезпечити функціонування органів влади, визначити основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики й вирішити проблему правового забезпечення її реалізації – усі ці завдання постали перед лідерами Західно-Української Народної Республіки, що виникла в листопаді 1918 р. на уламках “клаптикової” Австро-Угорської імперії. З огляду на значні збитки, завдані господарству Східної Галичини під час військових подій 1914–1918 рр., особливо гострими й болючими для ЗУНР виявилися соціально-економічні питання. Перетворення регіону на арену бойових дій, пересування армій спричинили зруйнування десятків міст і містечок, майже повністю було спалено 650 сіл, знищено 1/5 житлових будинків, 240 тис. господарських об’єктів<sup>1</sup>. Нестабільність, нестача продовольства, економічна скрута важким тягарем лягли на плечі населення краю. Отже, питання про те, яким чином ЗУНР намагалася подолати негативні явища в господарському житті, які законодавчі кроки щодо вирішення першочергових соціально-економічних проблем було зроблено керівниками держави з метою здійснення глибоких і системних змін, має актуальне наукове значення.

Обрана нами проблема знайшла відображення в працях О.Карпенка<sup>2</sup>, М.Литвина й К.Науменка<sup>3</sup>, Б.Тищика, О.Вівчаренка та Н.Лешковича<sup>4</sup>, О.Павлишина<sup>5</sup>, Я.Малика<sup>6</sup>, Р.Тимченка<sup>7</sup> та ін. Однак низка питань залишилася поза увагою дослідників.

Мета нашої статті – установити пріоритетні напрями соціально-економічної політики ЗУНР і дослідити її правове забезпечення.

Про основні засади державного будівництва Українська Національна Рада проголосила в програмній Декларації, опублікованій 5 листопада. Усі громадяни “без різниці мови, віри, роду, стану чи пола будуть справді рівні... – ішлося в документі, – а демократичний лад, опертий на загальнім, рівнім виборчим праві... забезпечить верховний голос у державі демосові, масам робочого народу”. Передбачалося також проведення справедливої земельної реформи, запровадження 8-годинного робочого дня і забезпечення повної охорони праці<sup>8</sup>. Керівництво новоутвореної Української держави усвідомлювало, що стабільність ситуації буде залежати від того, чи зможе ЗУНР вирішити ці питання.

Проте конкретних правових актів, які б узаконили ці обіцянки, УНРада не спіщила приймати, зосередивши свою головну увагу на формуванні органів влади й управління. До складу Державного секретаріату – уряду ЗУНР, утвореного 9 листопада 1918 року, входило 15 секретарств: внутрішніх справ, зовнішніх справ, військових справ, фінансів, юстиції, торгівлі та промислу, шляхів, земельних справ, харчових справ, пошти й телеграфу, праці та суспільної опіки, суспільного здоров’я, освіти, публічних робіт, віросповідання.

До січня 1919 р. Державний секретаріат очолював Кость Левицький. Перші кроки, зроблені урядом ЗУНР під його керівництвом, спрямовувалися на те, щоб узяти під контроль економічне життя краю. Із цією метою було введено обмеження на експорт нафти і нафтових продуктів (бензину, машинної олії, парафіну, озокериту)<sup>9</sup>. Посилення контролю над торгівлею тютюновими виробами планувалося здійснити шляхом уведення відповідних концесій. Концесія терміном на три місяці в місцевостях з населенням понад десять тисяч мешканців

коштувала 500 корон, у населених пунктах з кількістю жителів від п'яти до десяти тисяч – 400, в інших – по 300, а загалом у результаті таких нововведень планувалося отримати близько 100 млн корон річного доходу<sup>10</sup>. Окремими заходами Державний секретаріат мав намір відрегулювати торгівлю худобою, а також узяти під свою опіку збір і реалізацію врожаю за 1918 р.<sup>11</sup>

Для швидкого налагодження економічного життя в краї Державний секретаріат розширив повноваження представників місцевої влади. За Законом “Про адміністрацію Західно-української Народної Республіки” від 16 листопада 1918 року вищим представником влади в повіті ставав повітовий комісар, а отже, він отримував право вносити свої корективи й у господарські відносини на місцях<sup>12</sup>. Повітові комісари охоче користувалися такими повноваженнями. Наприклад, самбірський повітовий комісаріат з 15 грудня 1918 р. упровадив “повітовий додатковий податок від шинкування і продажу трунків”, а також увів обов'язкове декларування запасів спирту для шинкарів і продавців<sup>13</sup>.

Окремими заходами Державний секретаріат намагався вирішити фінансові питання. Із цією метою було частково реорганізовано Крайову дирекцію скарбу: діяли Скарбова сторожа, Скарбова митниця, Державний касир, Державний контролер. Очолив службу Омелян Сасвич<sup>14</sup>. Контролери стежили за розподілом коштів для виплати заробітної плати держслужбовцям, здійснювали контроль за дотриманням повітовими комісарами державних монополій<sup>15</sup>.

Таким чином, відразу після проголошення ЗУНР і до початку 1919 р. уряд намагався визначити шляхи подолання економічної кризи. Однак це завдання було доволі складним, а після відходу 22 листопада 1918 р. зі Львова українських військ було проблематично провести навіть засідання уряду. Більш-менш активну роботу Державного секретаріату вдалося налагодити лише в січні 1919 р. у Станиславові, де було сформовано новий кабінет міністрів, який очолив Сидір Голубович<sup>16</sup>.

Напрями роботи нового складу уряду ЗУНР були окреслені в програмовій заяві “До громадян держави” від 3 січня. У параграфі 6 цього документа одним із найважливіших завдань Державного секретаріату було визначено “раціональну відбудову краю і піднесенє пільної та промислової продукції, планову і систематичну соціалізацію вже нині дозрілих до неї галузей народного господарства”. Передбачалося створити відповідну комісію, яка повинна була розробити план відбудови. У параграфі 7 були означені риси земельної реформи, пов'язані з “вивласненням великої земельної власності і земель мертвої руки”, наділи якої б отримали “безземельні і малоземельні селяни, особливо воєнні, інваліди”<sup>17</sup>. У податковій сфері декларувалися введення прогресивного дохідного податку, ліквідація монополій<sup>18</sup>.

Констатуємо, що аграрне питання на порядку денному нового уряду стало одним із пріоритетних. Як згадували учасники подій, “земельна справа забирала найбільше праці Української Національної Ради. Над нею працювали всі політичні партії і окрема комісія УН Ради”<sup>19</sup>. До складу земельної комісії увійшли: д-р Северин Данилович, Петро Шекерик, Мартин Королюк, Іван Макух, о. Северин Маяковський, о. Степан Онишкевич, Семен Вітик та ін.<sup>20</sup>

Для швидкого вирішення земельного питання на першому засіданні комісії, що відбулося 31 січня 1919 р., було запропоновано поширити на території ЗУНР земельний закон Директорії, прийнятий 8 січня 1919 р., відповідно до Акту Злуки. Ця пропозиція деякою мірою відбивала погляди тієї частини галичан, яка піддавалася впливу соціальних демагогічних гасел і сподівалася, що ЗУНР також вилучить землі в поміщиків без викупу й цим задовольнить запити селянства. У газеті “Республіканець” появилася стаття, у якій йшлося про те, що Директорія “уже прийняла схожий закон” і що “нарід домагався злуки на те, щоби закони виходили із Києва, щоби ми були з'єдинені і мали рівні права і обов'язки”<sup>21</sup>. Проте, на відміну від Директорії, ЗУНР не хотіла йти популістським шляхом, а намагалася виважено розв'язати аграрне питання, усвідомлюючи його актуальність і значимість.

Діячі ЗУНР негативно оцінили земельний закон Директорії, оскільки він скасовував приватну власність, а УНРада не наслідилася посягнути на руйнацію підвалин економічного життя західних країн, на підтримку яких дуже розраховувала. На засіданні УНРади 3 квітня 1919 р. депутат С.Данилович наголосив: “Мусимо дати землю народові за викупом. Хто говорить, що маємо вивласнювати без викупу, той хоче, щоби ми робили революцію проти всього світу, який може нас повалити”<sup>22</sup>. Водночас діячі ЗУНР усвідомлювали, що зволікання у

вирішенні земельної проблеми негативно впливає на авторитет влади й загалом сприяє дестабілізації економічного життя. Тому було прийнято рішення негайно приступити до підготовки самостійного земельного законодавства<sup>23</sup>.

У січні-лютому 1919 р. земельна комісія прийняла ряд резолюцій, які стосувалися практичної діяльності уряду ЗУНР в аграрній сфері й зобов'язували Раду державних секретарів розробити розпорядження із цього приводу. Відповідно, 18 січня 1919 р. Державний секретаріат внутрішніх справ видав обіжник повітовим комісарам щодо організації весняно-польових робіт, у якому було розроблено рекомендації місцевій владі як забезпечити обробіток усіх посівних площ<sup>24</sup>.

21 лютого Державні секретарства земельних і внутрішніх справ видали розпорядження “В справі примусової управи землі на рік 1919”, яким установлювалося, що “всі ґрунти, пригожі до рільної культури, мають бути управлені і нікому не вільно лишити придатного до культури ґрунту облогом”. Якщо власник поля не мав можливості чи бажання його обробити, – наділ переходив державі й далі, відповідно до рішення громадської рільничої комісії, передавався в оренду іншому власникові, як правило, з малоземельних чи безземельних селян. Аналогічні правила вводилися щодо використання сільськогосподарського реманенту.

Відомості про неможливість чи небажання користуватися земельними ділянками їхні власники зобов'язувалися подати до 10 березня 1919 р. У разі порушення вимог цього розпорядку землевласники підлягали штрафу від 200 до 500 корон за кожен гектар землі. За навмисну протидію, у результаті якої обробіток і засів землі унеможлилювались, установлювалася кримінальна відповідальність: винного могли засудити до ув'язнення терміном від одного до шести місяців і накласти штраф до 50 тисяч корон<sup>25</sup>. Очевидним було те, що керманічі ЗУНР розуміли складність ситуації, адже затвердження аграрного законодавства потребувало часу, а організація посівної кампанії мала на меті забезпечити врожай улітку 1919 р., наповнити ринок сільськогосподарською продукцією і послабити продовольчу кризу.

Як свідчать історичні джерела, процес обговорення земельного закону був важким і насиченим. Було складено декілька проектів, які детально обговорювалися в земельній комісії та на засіданнях Української Національної Ради. 4 лютого 1919 р., на одному з таких засідань, С.Голубович оголосив головні тези одного з проектів: 1) вивласнення більшої земельної посілості через викуп; 2) узаконення приватної власності; 3) установлення мінімуму угідь, які не приватизовуються; 4) обмеження прав успадкування й обкладання боргом; 5) передання великих лісових комплексів у державну власність; 6) право набувати земельну власність закріплювалося лише за безземельними й малоземельними; 7) сплата за землю могла відбуватися шляхом індемнізації (кредитної сплати)<sup>26</sup>.

Проект викликав неоднозначні оцінки громадськості, виникла дискусія щодо шляхів вирішення аграрного питання, у ході якої представники різних політичних сил, груп депутатів готували й надсилали на обговорення до земельної комісії свої проекти закону про земельну реформу. Серед запропонованих на обговорення УНРади варіантів більш раціональними було визнано законопроекти, розроблені Левом Бачинським і Северином Даниловичем. На думку Л.Бачинського, слід було примусово викупити землю від власників земельних угідь, розмір яких перевищував установлений максимум, і передати землю в спадкове володіння малоземельному або безземельному селянину в тих розмірах, які власник міг обробити разом зі своєю родиною, обумовивши, що право успадкування землі поширювалося тільки на найближчу рідню. Л.Бачинський заперечував доцільність передачі землі в спільну власність громади, стверджуючи, що через притаманний галицькому селянству індивідуалізм такі господарства можуть бути занедбані, тому пропонував, щоб наділи, що не оброблялися впродовж двох років, підлягали конфіскації<sup>27</sup>.

Проект С.Даниловича віддавав перевагу “передачі великої посілості громадам для колективної господарки”, тобто йшла мова про переведення земель великої власності (розміром 50–100 моргів) до “народного земельного фонду” для колективного господарювання. Землями із цього фонду мали розпоряджатися громадські земельні ради, обрані місцевим населенням шляхом голосування<sup>28</sup>.

Обговорення майбутнього закону проходило на сесіях УНРади, що відбувалися 4–15 лютого й 4–7 березня 1919 р.<sup>29</sup> Дискусійність проблеми змусила відкласти прийняття рішення до другої половини березня 1919 р., а до того часу Державний секретаріат внутрішніх справ зобов'язувався розповсюдити для обговорення по селах три найбільш прийнятні проекти (урядової комісії, Л.Бачинського й С.Даниловича)<sup>30</sup>.

У результаті дискусій 14 квітня затвердили проект земельної реформи Л.Бачинського. Головна ідея закону – вивласнення великого землеволодіння і наділення землею малоземельних і безземельних селян. Конфіскації підлягали землі поміщицькі, монастирські, церковні, єпископські, ерекціональні й фундаційні. Без відшкодування конфісковувалися домени австро-угорської династії; землі, власники яких виступили проти державності ЗОУНР, а також здобуті спекуляцією чи збройним шляхом доменальні володіння. Ліси переходили у володіння держави, річки ставали спільними для володіння громад, за винятком судно- і лісоплавних. Пасовиська й полонини, за винятком тих, які були власністю селян, також переходили в розпорядження громад. Конфісковані землі мали передаватися до спеціального лісового й земельного фондів, які контролювалися Державним секретаріатом і спеціальними земельними комісіями. Землю отримували малоземельні та безземельні військові, їхні сім'ї, вдови й сироти, а також виділялися землі “...для творення взірцевих господарств, рільничих шкіл, промислових, просвітніх, добродійних і загально корисних завдань...” Передбачалося покарання за самовільне захоплення землі та знищення майна ув'язненням чи грошовим штрафом 10 тис. корон<sup>31</sup>.

На вади закону вказував відомий український історик О.Карпенко. Він звернув увагу на те, що наділення селян землею не могло розпочатися до закінчення війни, до повернення військових додому. Таким чином, вирішення найболючішого питання відкладалося на невизначений термін. По-друге, у законі не було нічого сказано про форму конфіскації – з відшкодуванням чи ні. Розв'язання цього питання відкладалося до майбутнього парламенту. По-третє, не вказувалося, за платню чи без неї наділялися землею нові власники. Це теж мав вирішити сейм<sup>32</sup>.

Про недосконалість земельної реформи ЗУНР під час зустрічі з відомим громадсько-політичним діячем Лонгином Цегельським говорив і польський поміщик граф Бадені. Магнат погоджувався, що земельна реформа на користь малоземельних селян була “політично необхідна”, але вважав, що “економічно – це шкода для держави, а соціально – лиш тимчасове заспокоєння”. “Реформа розв'яже соціальну сільську проблему тільки на одне покоління, – переконував Бадені. – Річ у тім, що в нас забагато народу хоче жити з ріллі, – в тому ціле лихо”. “Якщо ви, панове, хочете врятувати Українську державу від соціальних потрясінь, то мусите створити велику промисловість”, – цитував Л.Цегельський графа<sup>33</sup>.

Наступ армії Галлера й відступ Української галицької армії за р. Збруч зробили неможливим скликання парламенту і, відповідно, упровадження земельного закону в життя. Тому законодавча діяльність ЗУНР (ЗОУНР) щодо вирішення аграрного питання виявилася безрезультатною.

Катастрофічного характеру, особливо навесні 1919 р., набула харчова проблема. Поставки продуктів із Наддніпрянщини, політика уряду ЗУНР, спрямована на контроль і регламентацію витрат продуктів, не принесли тривалого результату. Показовими в цьому плані є розпорядки Державного секретаріату внутрішніх справ “Про обмеження вживання м'яса” і “Про борошно, хліб та мучні страви”. Згідно з першим документом, вводилася заборона на вживання м'яса й м'ясних продуктів у середу та п'ятницю кожного тижня. Це не стосувалося військових їдалень чи тих, які обслуговують воїнів<sup>34</sup>. Згідно з другим документом, під час випікання хліба й печива чи інших виробів належало домішувати до тіста 25% картоплі, цукру або “інших пригожих складників”. Регламентувався й продаж хліба в закладах харчування, а повітові комісари отримували право встановлювати ціни на дану продукцію залежно від регіону<sup>35</sup>. Кара за недотримання цих розпорядків передбачалася 5 тис. гривень чи арешт до 6 місяців.

Непродуманою і непослідовною виявилася політика ЗУНР і в промисловій сфері. Уряд не визнав доцільним проведення націоналізації промислових підприємств, шахт, нафтових вишок тощо, а обмежився встановленням контролю над їхнім функціонуванням з боку Державного секретаріату публічних робіт. Цій інституції підпорядковувалися “гірничі уряди по цілій

області, управи державних салін, державна рафінерія нафти,.. до нього належав також нагляд над приватними гірничими підприємствами<sup>36</sup>.

Державний секретаріат публічних робіт узяв під своє управління всі державні склади будівельних матеріалів і приступив до господарської відбудови краю. Відповідно до виданого обіжника, повітові комісаріати зобов'язувалися надати можливість населенню придбати матеріали для відбудови зруйнованих помешкань. Так, селяни отримали можливість заготовляти в усіх, без винятку, лісах не більше 20 куб. метрів будівельного дерева, витрати за які мали покриватися з фондів повітових комісаріатів<sup>37</sup>.

2 березня 1919 р. Державний секретаріат видав розпорядок, за яким усі фізичні та юридичні особи, які володіли концесією на видобуток нафти, передавали 22% із видобутого державній фабриці в Дрогобичі<sup>38</sup>. Важливість нафтової промисловості для держави демонструє розпорядок Державного секретаріату військових справ про утворення нафтового округу в Дрогобичі під його підпорядкуванням. “Всі нафтові громади ... враз з Дрогобичом лучиться над ним в “Команду нафтового округу” з осідком в Бориславі”, – говорилося в розпорядку. Завданням цієї Команди було встановлення суворого контролю над видобутком і продажем нафти<sup>39</sup>. І все ж, як зазначають М.Литвин і К.Науменко, Секретаріату торгівлі і промислу не вдалося монополізувати нафтовидобуток і контролювати нафтобізнес. Окремі ділки, зокрема, продавали за спекулятивною ціною – у 20–30 разів дорожче – великі партії дрогобицької нафти в Тернополі. Робилися спроби її контрабандного вивезення до Угорщини<sup>40</sup>.

Координацію державної фінансово-економічної політики, спрямованої на реалізацію головних завдань держави щодо ефективного фінансового й економічного розвитку ЗУНР, здійснювало Державне секретарство фінансів, у яке входили: департамент митних зборів, департамент простих податків, департамент державної скарбниці, науково-статистичний відділ, комітет з народних заощаджень і страхування життя, Українська експедиція заготовки державних паперів та інші підрозділи, а також Державне секретарство публічних робіт, яке взяло під своє управління облік і забезпечення ресурсів для чіткої організації виробництва в різних галузях народного господарства<sup>41</sup>. Однією з ключових ланок у реалізації механізму проведення урядом фінансово-економічної політики в державі були повітові комісари, котрі й у цьому контексті наділялися широкими повноваженнями<sup>42</sup>.

Варто зауважити, що така структура вимагала нових кадрів, котрих бракувало для вирішення поточних справ, оскільки поляки відмовлялися співпрацювати з владою<sup>43</sup>. На початку січня 1919 р. у Станиславові було сформовано фінансову комісію. До неї ввійшли: Семен Вітик, Микола Лагодинський, Лев Петрушевич, Антін Горбачовський, Андрій Манько, Теодор Ваньо, Лев Бачинський, Михайло Король, Северин Данилович, Григорій Матіаш<sup>44</sup>.

Протягом листопада 1918 і до липня 1919 років було видано низку нормативно-правових актів, які мали забезпечити правові основи бюджетної, грошової, банківської, податкової систем. Зокрема, “Обіжник Державного секретаріату Фінансів про організацію митної служби і відділів скарбової сторожі” (2 грудня 1918 р.), “Обіжник Державного секретаріату Фінансів про дирекції скарбових округів” (3 грудня 1918 р.), “Обіжник Державного секретаріату Фінансів про організацію роботи фінансових органів” (9 грудня 1918 р.), “Розпорядок Державного секретаріату Фінансів про продовження мораторії для правно-приватних грошових домагань супроти довжників на території Західноукраїнської Народної Республіки” (12 грудня 1918 р.), “Розпорядок Державного секретаріату Фінансів про порядок перевезення тютюнових виробів” (8 грудня 1918 р.)<sup>45</sup>. Був розроблений комплекс заходів щодо ефективного фінансово-економічного розвитку держави, а також окреслені повноваження та юрисдикція державних органів.

Стабілізуючим чинником фінансової системи ЗУНР був той факт, що попри монополізацію й оподаткування основних промислових товарів влада кардинально не втручалася в існуючу практику фінансово-майнових відносин. Розпорядженням Державного секретаріату фінансів від 12 грудня 1918 р. був продовжений мораторій для правно-приватних грошових претензій, установлених австрійським міністерством 24 червня 1918 р. Вимоги оплати векселів або чеків відкладалися до 30 червня 1919 р. включно.

Економічні чинники об'єднавчого процесу УНР і ЗУНР та брак достатньої кількості корон у державних касах змусив уряд упродовжувати в обіг гривню спочатку як засіб платежу,

опісля як обов'язкову грошову одиницю разом із коронами<sup>46</sup>. Ухвала УНРади про впровадження валюти була прийнята 4 квітня. Передбачалося впровадження в обіг гривень на рівні з короновою валютою та карбованців. Обігова вартість однієї гривні складала одну корону, а один карбованець відповідав двом гривням або двом коронам. Ухвала зобов'язувала “всі державні і автономічні уряди, інституції і приватні особи приймати при виплатах нарівні з коронами гривні і карбованці”. За відмову приймати нову валюту передбачалося покарання арештом до 6 місяців чи грошовою карою до 50 тис. гривень<sup>47</sup>. Незважаючи на ці заходи, гривня не стала основною валютою, населення продовжувало користуватись австрійськими коронами, до яких було більше довіри<sup>48</sup>. Головним недоліком фінансової системи країни була відсутність затвердженого бюджету, відповідно кошти відходили без чіткого на те плану.

Одним із пріоритетних завдань діяльності фінансових органів стало наповнення державної скарбниці й забезпечення достатнього готівкового обігу. Для реального наповнення бюджету передбачалося: “стягати залеблі податки з тим, щоби не переслідувати податковими жаданнями найбідніших верств і знищених війною власників; сконцентрувати в державній скарбниці, зглядно перекинути готівку в державних касах з тих місць, де її забагато – до порожніх кас і розписати внутрішню державну позичку”. Щодо останнього, то пропонувалося також долучити до цієї позички й австрійську військову, “аби таким чином увільнити населення від многоти австрійських паперів”<sup>49</sup>. Проте невідомо, чи вдалось уряду здійснити цей проект.

Стосовно зовнішніх торговельних зносин, то основним партнером ЗУНР у цій справі була Угорщина. Перші торговельні контакти обох країн започаткувало доручення від 10 лютого 1919 р. сотникові Ярославу Біберовичу в перевезенні шести вагонів паперу з Відня та Будапешта до Станиславова в обмін на нафту<sup>50</sup>. 23 березня 1919 р. газета “Нове життя” повідомляла про ратифікацію окремої торговельної угоди між ЗУНР й Угорщиною. Друга сторона зобов'язувалася доставити насіння для засівів, рільничі машини, ліки в обмін на нафту<sup>51</sup>. Проте говорити про часті зовнішні торгові операції не доводиться. У зв'язку з військовими діями, торгівля з Польщею і Румунією була неможливою, а Чехословаччина оголосила про свій нейтралітет.

Соціальна складова нормативно-правових актів охоплювала набагато ширше коло питань, ніж економічна. Причина цього пояснювалася важким становищем після війни та становленням нової держави, оскільки неврегульованість, наприклад, питання заробітної плати могло призвести до збурення в суспільстві й повалення існуючої влади. З іншого боку, варто відзначити, що населення краю з розумінням ставилося до реалізації соціально-економічної політики уряду.

Серйозною проблемою молодого держави виявилось кадрове питання виконавчих інституцій. Закон “Про тимчасову адміністрацію” від 16 листопада 1918 р. містив пункт про нові кадри. У разі складення письмової присяги (приречення) на вірність ЗУНР урядникам і службовцям Австро-Угорщини дозволялося зберігати займану посаду до подальших вказівок<sup>52</sup>. У такий спосіб було врегульовано питання кадрового забезпечення судової системи<sup>53</sup>, митної справи та відділів скарбової охорони<sup>54</sup>, транспортних службовців<sup>55</sup>, поштових функціонерів<sup>56</sup>. Для залучення молодих кадрів організувалася скорочена підготовка працівників судів<sup>57</sup>, судової служби<sup>58</sup>.

18 березня 1919 р. Державний секретаріат внутрішніх справ видав розпорядок “Про спеціальні вимоги до урядників державної адміністративної служби”. Згідно з документом до служби в державних органах допускалися тільки громадяни УНР “бездоганного поведеня, що володіють вповні українською мовою в слові і письмі і не переступили сорокового року життя”. Остання постанова не стосувалася до діючих службовців. Окремо встановлювалися вимоги до службовців: займати посади мали право особи без судимості за кримінальні злочини, неідедатні, неоплатні боржники чи ті, “що своїм поведнем викличуть публичне згіршене”. Регламентувалися відносини між керівництвом і підлеглими (“спорідненне ані посвоячене в лінії прямій без обмеження, а в лінії бічній до другого степеня”). Установлювались обов'язкові усні та письмові державні іспити, а кандидат, котрий двічі не складав екзамену, зі служби звільнявся<sup>59</sup>.

Окремим документом від 16 лютого 1919 р. установлювалася заборона на подорожі все-редині чи за межі держави для цивільних осіб. Для переїзду в межах повіту впроваджувалася

посвідка громадського уряду, у якій вказувалось ім'я, прізвище, звання і статус, місце постійного проживання та опис зовнішніх рис особи. Діяло посвідчення впродовж місяця і було платним. Для подорожі за межі повіту вимагалася перепустка, складена на основі посвідки, виданої громадським урядом. Вимагались уточнення місця і мети, часу та важливості подорожі й опис особи. Для виїзду до УНР перепустку видавав управитель державного повітового комісаріату, а підтверджувала окружна військова влада. Виїзд за межі держави відбувався виключно через паспорт, який видавав Державний секретаріат закордонних справ. Отримували його з подання посвідки, затвердженої громадським урядом і місцевою чи військовою владою, описом особи, фотографією та внеском в 35 корон<sup>60</sup>.

Інша група нормативних актів регулювала соціальне забезпечення населення. Була введена норма надання одноразового надзвичайного додатка державним службовцям, пенсіонерам, вдовам і сиротам. Перший такий розпорядок датований 26 січня 1919 р. У ньому йшлося, що, у зв'язку з фінансовою кризою, з 1 лютого “урядникам і іншим державним функціонерам, управненим до емеритури (пенсіонерам), вдовам і сиротам по них, та особам, котрі побирають дари з ласки (Gnadengabe) треба виплатити в тім самім часі сей одноразовий додаток в способі і розмірі поданім в §7 розпорядку...”<sup>61</sup>

Про конкретні суми дізнаємось із розпорядку Державного секретаріату від 16 лютого, який стосувався виплат учителям, пенсіонерам, вдовам і сиротам по них. Документ розділяв учителів на “активних” і “пенсіонованих”, куди відносились і вдови та сироти. У свою чергу, перші також поділялися на вчителів народних і виділових шкіл, а другі включали ще і вдів та сиріт. На розмір допомоги впливали стаж роботи й кількість членів сім'ї. Так, один учитель народної школи зі стажем до 10 років отримував 243 корони; той же вчитель у виділовій школі – 318 корон. Найбільше отримували вчителі, сім'ї яких складались із понад шести осіб – 1 014 і 1 233 корони відповідно. “Пенсіоновані” учителі, а також вдови й сироти отримували значно меншу допомогу. Так, учитель із стажем понад 20 років у школах двох типів отримував 189 корон; вдовам учителів народних шкіл за понад 15 років служби виплачували 144 корони, а вдовам виділових шкіл – 162 корони, сироти отримували до 90 корон<sup>62</sup>.

Чи були здійснені виплати невідомо, але 8 березня 1919 р. Державний секретаріат знову видав розпорядок “Про одноразову надзвичайну допомогу для державних функціонерів і учителів”. Різниця з попередніми розпорядками такого типу полягала в збільшенні кількості коштів для отримання. Інші суми повинні були отримати й учителі. Так, “активному” учителю з 10 роками стажу в народній школі належало 340,20 корони, а колезі з виділової школи – 445,20 корони. Найбільшу виплату отримували вчителі з понад 6-ма особами в сім'ї, що мали стаж до 40-ка років у виділових школах – 1 726,20 корони. Більші суми коштів отримували, згідно з розпорядком, пенсіоновані вчителі, вдови по учителях і сироти. Виплати, відповідно до розпорядку, передбачалося здійснити протягом березня 1919 р.<sup>63</sup>

Розпорядки про виплату таких самих додатків було видано й 25 квітня. Розширилася кількість тих, хто отримував допомогу. Крім працюючих державних службовців, пенсіонерів, вдів і сиріт по них та залізничників<sup>64</sup>, учителів<sup>65</sup>, додаток отримали вдови й сироти по греко-католицьких священниках<sup>66</sup>. Окремим законом передбачалося встановлення військового додатка для сімей, чоловіків яких мобілізували на фронт<sup>67</sup>.

Проводилися заходи для підвищення постійних заробітних плат державним функціонерам і службовцям. Так, наприклад, окремим законом УНРади від 10 лютого 1919 р. установлювалися добові для депутатів. Їхня сума складала 50 корон за час їхньої присутності на сесії і роботі в комісіях. Крім цього, для них скасовувалася плата за проїзд залізницею, а ті, хто проживав на відстані від 2-х км від станцій, отримували за кожний кілометр 3 корони. У разі невідвідування сесій без поважних причин депутати втрачали право на добові<sup>68</sup>. На 100% було збільшено оплату праці службовцям Державної жандармерії<sup>69</sup>.

Серед негативних тенденцій варто відзначити невирішеність робітничого питання. Законом від 12 квітня 1919 р. установлювався 8-годинний робочий день для робітників на підприємствах усіх форм власності. Така норма могла переглядатись у порозумінні з робітничими організаціями, зі встановленням понаднормової оплати. Для підприємств із безперервною працею вводився окремий розпорядок: початок робочого дня о 6-й годині, зміна повинна всту-

пати у 2-й після обіду й о 10-й годині вечора. Закон не поширювався на робітників, що працювали на земельних наділах, а у випадку виникнення суперечок їхнє вирішення покладалося на окрему комісію з робітників і власників<sup>70</sup>. Уряд оминув обіцянку соціального захисту робітників, соціальної допомоги та підвищення заробітних плат.

В умовах складної соціально-економічної ситуації гострою проблемою постала боротьба з хабарництвом. Розпорядком від 22 квітня 1919 р. хабарником вважався той, “хто за сповнюване уряду або публичного обов’язку приймає або дає (безпосередньо чи посередньо) законно неоправдану заплату або яку небудь іншу користь, хоч би се була лиш принука до правильного сповнювання, о скільки вчинок не підпадає під постанови карного закону”. Покарання передбачало сплату грошового штрафу до 10 тис. гривень або арешт до трьох місяців. При повторенні злочину кара подвоювалась<sup>71</sup>.

Таким чином, у період існування Західно-Української Народної Республіки була створена відповідна правова основа соціально-економічної діяльності органів влади й управління. Керівники ЗУНР допустили ряд серйозних помилок і прорахунків, що негативно впливало на авторитет влади.

1. Знуждоване село // Діло. – 1925. – Ч. 60. – С. 1.
2. Західно-Українська Республіка 1918–1923 [Текст] : історія / кер. авт. кол. і відп. ред. Олександр Карпенко. – Івано-Франківськ : Сіверсія, 2001. – 628 с.
3. Литвин М. Р. Історія ЗУНР [Текст] / М. Р. Литвин, К. Є. Науменко ; НАН України, Ін-т українознав. – Львів : Олір, 1995. – 361 с.
4. Тищик Б. Становлення державності в Україні (1917–1922 рр.) : [Монографія] / Б. Тищик, О. Вівчаренко, Н. Лешкович. – Львів ; Івано-Франківськ : Світ, 2000. – 271 с.
5. Павлишин О. Є. Петрушевич (1863–1940). Ілюстрований біографічний нарис / О. Павлишин ; Ін-т іст. дослідж. ЛНУ ім. І. Франка, Програми дослідж. модерної іст. та сусп-ва України ім. П. Яцика. – Львів : Манускрипт-Львів, 2013. – 400 с.; його ж. Підготовка аграрної реформи в ЗОУНР // Україна : культурна спадщина, національна свідомість, державність. – Львів, 2000. – Вип. 6 : Західно-Українська Народна Республіка: історія і традиція. – С. 170–183.
6. Малик Я. Державна аграрна політика Західноукраїнської Народної Республіки / Я. Малик // Демократичне врядування. Науковий вісник. – 2008. – Вип. 2. – С. 84–88.
7. Тимченко Р. Соціально-економічна політика ЗУНР (ЗОУНР) / Р. Тимченко // Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 років : зб. наук. статей / голов. ред. Р. Я. Пиріг. – Вип. 8. – К. : Ін-т іст. НАН України, 2012.
8. Литвин М. Р. Історія ЗУНР : [Текст] / М. Р. Литвин, К. Є. Науменко ; НАН України, Ін-т українознав. – Львів : Олір, 1995. – С. 77.
9. Діло. – 1918. – 19 листоп.
10. Збірник законів, розпорядків та обіжників проголошених Державним Секретаріатом ЗУНР. – Станіславів, 1918. – С. 8–9; 12–13; Тимченко Р. Соціально-економічна політика ЗУНР (ЗОУНР) / Р. Тимченко // Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 років : зб. наук. статей / голов. ред. Р. Я. Пиріг. – К. : Ін-т іст. НАН України, 2012. – Вип. 8. – С. 168.
11. Збірник законів, розпорядків та обіжників проголошених Державним Секретаріатом ЗУНР. – Станіславів, 1918. – С. 25–26.
12. Збірник законів, розпорядків та обіжників проголошених Державним Секретаріатом ЗУНР. – Станіславів, 1918. – С. 9–10.
13. Наддністрянські вісти. – 1919. – 13 січ.
14. Західно-Українська народна республіка 1918–1923 [Текст] : ілюстрована історія / авт., голов. ред. і кер. авт. кол. М. Кугутяк. – Львів ; Івано-Франківськ : Манускрипт-Львів, 2008. – С. 192.
15. Там само. – С. 193.
16. Нове життя. – 1919. – 3 січ.
17. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923 [Текст] : документи і матеріали : у 5 т. 8 кн. – Т. 2 : Державотворчі й адміністративно-організаційні процеси / уклад.: О. Карпенко, К. Мицан. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2001. – С. 144–145.
18. Там само.
19. Стахів М. Західня Україна: нарис історії державного будівництва та збройної і дипломатичної оборони в 1918–1923 рр. [Текст] / М. Стахів // Скрентон. – 1960. – Т. IV. – С. 75.
20. Нове життя. – 1919. – 7 січ.



21. Республіканець. – 1919. – 8 лют.
22. Республіка. – 1919. – 6 квіт.
23. Малькін В. П. Земельне питання в Україні в умовах революції 1917–1920 рр. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : 07.00.01 / В. П. Малькін ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2009. – С. 15.
24. Тимченко Р. Земельна реформа ЗУНР (ЗОУНР) 1919 р. / Р. Тимченко // Український історичний збірник. – 2012. – Вип. 15. – С. 109.
25. Вісник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – Станіслав, 1919. – 2 берез. – Вип. 3. – С. 18–20.
26. Република. – 1919. – 7 лют.
27. Нове життя. – 1919. – 3 лют.
28. Там само.
29. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923... – С. 299–322.
30. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923... – С. 183–209.
31. Република. – 1919. – 8 трав.
32. Західно-Українська Республіка 1918–1923 [Текст] : історія / кер. авт. кол. і відп. ред. Олександр Карпенко. – Івано-Франківськ : Сіверсія, 2001. – С. 212.
33. Цегельський Л. Від легенд до правди: спомини про події в Україні пов'язані з Першим листоп. 1918 р. / Л. Цегельський / передм. Я. Шашкевича. – Львів : Свічадо, 2003. – С. 89–90.
34. Там само. – С. 57.
35. Там само. – С. 58.
36. Тищик Б. Становлення державності в Україні (1917–1922 рр.) : [Монографія] / Б. Тищик, О. Вівчаренко, Н. Лешкович. – Львів ; Івано-Франківськ : Світ, 2000. – С. 115.
37. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923... – С. 218–220.
38. Вісник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – Станіслав, 1919. – 2 берез. – Вип. 3. – С. 11.
39. Тищик Б. Становлення державності в Україні (1917–1922 рр.) : [Монографія] / Б. Тищик, О. Вівчаренко, Н. Лешкович. – Львів ; Івано-Франківськ : Світ, 2000. – С. 115.
40. Литвин М. Р. Історія ЗУНР [Текст] / М. Р. Литвин, К. Є. Науменко. – Львів : Ін-т українознав. НАН України, 1995. – С. 95.
41. Кишакевич Л. Ю. Фінансово-економічна політика ЗУНР: історико-правовий вимір : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ю. Л. Кишакевич ; Нац. ун-т “Львівська політехніка”, 2014. – С. 7.
42. Там само. – С. 8.
43. Збірник законів, розпорядків та обіжників... – С. 13.
44. Нове життя. – 1919. – 7 січ.
45. Збірник законів, розпорядків та обіжників проголошених Державним Секретаріатом ЗУНР. – Станіславів, 1918. – С. 10–14.
46. Західно-Українська народна республіка 1918–1923 [Текст] : ілюстрована історія / авт., гол. ред. і кер. авт. кол. М. Кугутяк. – Львів ; Івано-Франківськ : Манускрипт-Львів, 2008. – С. 209.
47. Вісник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – Станіслав, 1919. – 30 квіт. – Вип. 8. – С. 55.
48. Тимченко Р. Соціально-економічна політика ЗУНР (ЗОУНР) / Р. Тимченко // Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 років : зб. наук. статей / голов. ред. Р. Я. Пиріг. – К. : Ін-т іст. НАН України, 2012. – Вип. 8. – С. 174.
49. Діло. – 1918. – 20 листоп.
50. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923 рр. Документи і матеріали : у 5 т. / уклад.: О. Карпенко, К. Мицан. – Івано-Франківськ, 2009. – Т. 5 : у 3 кн. – Кн. 1 : Зовнішня політика і міжнародне становище. 1918–1919 рр. – С. 71.
51. Нове життя. – 1919. – 23 берез.
52. Збірник законів, розпорядків та обіжників проголошених Державним Секретаріатом ЗУНР. – Станіславів, 1918. – С. 5–7.
53. Там само. – С. 4–5.
54. Там само. – С. 10–11.
55. Там само. – С. 22.
56. Там само. – С. 18.
57. Вісник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – Станіслав, 1919. – 2 берез. – Вип. 3. – С. 9.

58. Там само.
59. Вісник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – Станіслав, 1919. – 26 берез. – Вип. 7. – С. 46–47.
60. Вісник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – Станіслав, 1919. – 2 берез. – Вип. 3. – С. 13–14.
61. Вісник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – Станіслав, 1919. – 31 січ. – Вип. 1. – С. 4.
62. Вісник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – Станіслав, 1919. – 2 берез. – Вип. 3. – С. 15–16.
63. Вісник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – Станіслав, 1919. – 17 берез. – Вип. 4. – С. 31–33.
64. Вісник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – Станіслав, 1919. – 30 квіт. – Вип. 8. – С. 64.
65. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923... – С. 374.
66. Там само. – С. 373.
67. Вісник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – Станіслав, 1919. – 24 берез. – Вип. 6. – С. 39–42.
68. Вісник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. – Станіслав, 1919. – 2 берез. – Вип. 3. – С. 7–8.
69. Там само. – С. 55–56.
70. Там само. – С. 59.
71. Там само. – С. 63.

*В статье исследуются историко-правовые аспекты социально-экономической политики в Западно-Украинской Народной Республике. Дана характеристика законодательной деятельности ЗУНР, а также нормативно-правовые акты, которые регламентируют власть и управление в социально-экономической области.*

**Ключевые слова:** *Западно-Украинская Народная Республика, социально-экономическая политика, Государственный секретариат ЗУНР, земельная реформа, промышленность, финансы, налоговая система.*

*This article explores the historical and legal principles of social and economic policy in the West Ukrainian National Republic. It is characterized the legislative activity of the Western Ukrainian National Republic as well as regulatory and legal deeds, which regulated the powers of the government and management in social and economic sphere.*

**Keywords:** *Western Ukrainian National Republic, social and economic policy, state secretariat of the Western Ukrainian National Republic, land reform, industry, finance, tax system.*

УДК 329.14

*Андрій МІЩУК, Мар'яна МІЩУК*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА УКРАЇНСЬКОЇ РАДИКАЛЬНОЇ ПАРТІЇ ПЕРІОДУ ЗАХІДНО-УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ**

*Стаття присвячена дослідженню організаційної структури Української радикальної партії, однієї з найбільш активних у політичному відношенні партій у соціально-політичному житті Західної України 1918–1923 рр. Показано, що радикальні сили робили політичне життя в регіоні більш активним і постійно боролися за творення незалежної України.*

**Ключові слова:** *організаційна структура, політичне життя, політичні сили, суверенітет, незалежність.*

Політична партія є організованою частиною суспільства, а тому її функціонування в політичній системі великою мірою залежить від рівня внутрішньопартійної організації. Саме