

## ВИБОРЧЕ ПРАВО В УКРАЇНІ У ПЕРІОД СПРОБ ВІДРОДЖЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ ПІСЛЯ І СВІТОВОЇ ВІЙНИ

*Іван Панкевич*

*Доцент кафедри основ права України*

*Львівського національного університету імені Івана Франка*

Важливим етапом становлення виборчого права в Україні є період існування Української Народної Республіки. 10 червня 1917 року Центральна Рада на конгресі делегатів українських підрозділів царської армії прийняла I Універсал до українського народу, яким проголосила право українського народу до автономії у межах російської держави на принципах делегування влади «вибраним вселюдним, рівним, прямим і тайним голосуванням Всенародним Українським Зборам (Сойму). Всі закони, що повинні дати той лад тут у нас, на Україні, мають право видавати тільки наші Українські Збори»<sup>1</sup>. 17 червня створено орган виконавчої влади – Генеральний Секретаріат<sup>2</sup>. У листопаді 1917 року у Києві проголошено автономну Українську Народну Республіку у складі єдиної Російської Республіки<sup>3</sup>. Крім того у III Універсалі Центральної Ради від 7 листопада 1917 року визначено межі автономної української держави, а також проголошено вжиття «всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя»<sup>4</sup>. 22 січня 1918 року Центральна Рада прийняла IV Універсал, у якому проголошує Українську Народну Республіку «самостійною, незалежною, суверенною державою українського народу»<sup>5</sup>, а протягом наступних чотирьох місяців реалізовує практичні кроки щодо перетворення України у парламентську республіку<sup>6</sup>. У цей період починається відродження української державності, зокрема й становлення виборчого законодавства<sup>7</sup>.

29 квітня 1918 року, коли в Україні відбувся державний переворот, Центральна Рада обрала Президентом УНР Михайла Грушевського та прийняла проект Конституції держави – Статут про державний устрій, права та свободи УНР<sup>8</sup>. Згаданий проект ніколи не набув законної сили. Незважаючи на це він є важливим історико-правовим документом, який дозволяє оцінити підхід тогочасної української еліти до проблеми державного устрою української держави, тому має

<sup>1</sup> Центральний державний архів України, ф. 1115, опис 1, справа 4, аркуш 9 зв.

<sup>2</sup> Газета «Народна воля», 17.06.1917.

<sup>3</sup> О. Мироненко, Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. Київ 1995, с. 127.

<sup>4</sup> Центральний державний архів України, ф. 1115, опис 1, справа 4, аркуш 9 зв.

<sup>5</sup> Робітнича газета, 22.01.1918.

<sup>6</sup> П. Кононенко, *Від IV Універсалу Центральної Ради до Конституції України 1996 року*. Історія України: маловідомі імена, події, факти. Київ 1999, с. 142-148.

<sup>7</sup> Див. докладніше *Українська Центральна Рада: документи і матеріали: у 2-х томах*. Пам'ятки історії України. Серія 5, Джерела новітньої історії, том I: 4 березня – 9 грудня 1917 року. Редакційна рада: П. Толочко та інші. Упорядники В. Верстюк та інші. Редколегія В.Смолій та інші. Київ 1996.

<sup>8</sup> Конституція Української Народної Республіки. Київ 1918.

дуже важливе значення для сучасних конституціоналістів. Основним принципом функціонування державних структур у проекті Конституції УНР був принцип поділу влади. Законодавча влада мала належати до обраних шляхом загального голосування Всенародних Зборів. Рада Міністрів передбачалася як найвищий орган виконавчої влади. Найвищим органом судової влади повинен був стати обраний Загальнонаціональними Зборами Генеральний Суд. Відповідно до проекту Конституції, найвищий представницький орган влади мав обиратися на основі загального, прямого, виборчого права, шляхом таємного голосування на пропорційній основі. Мала бути створеною спеціальних, відокремлених недержавних виборчих органів – виборчих комісій – за принципом коаліційного членства. Обов'язкову участь у роботі цих комісій мали брати представники місцевих державних органів влади та місцевого самоврядування. Закон врегулював усі без винятку стадії виборчого процесу. Виборчі права громадян захищалися судом. Окремо слід зазначити, що Конституція Української Народної Республіки 1918 року впровадила дуже сучасний як на ті часи механізм захисту правового статусу особи, а також (що не менш важливо) правового статусу національних меншин в Україні, включно із забезпеченням права національної автономії<sup>2</sup>.

Період існування Української Народної Республіки був дуже коротким, а тому більшість демократичних проектів законів про вибори УНР не були реалізованими. Попри це проект Конституції Української Народної Республіки вказує на її європейський характер.

29 квітня 1918 року, у той же день коли було прийнято проект Конституції Української Народної Республіки, у Києві скликано з'їзд селян-землевласників, на якому проголошено створення гетьманату й одночасно обрано гетьманом України Павла Скоропадського. Період гетьманату був таким же коротким, як і час функціонування Української Народної Республіки. Політичною програмою гетьмана Скоропадського була його «Грамота до всього українського народу» від 29 квітня 1918 року<sup>3</sup>. Стверджуючи зріст анархії, безробіття та господарської кризи, гетьман визнав, що згадана ситуація змусила його прийняти рішення взяти участь у політичному житті держави, єдиною метою якої є «негайне бажання створення такої державної влади, котра гарантувала б<sup>4</sup> громадський спокій, дотримання законодавства та можливість творчої праці». До проблем, котрі потребують негайного врегулювання, Павло Скоропадський зарахував й потребу прийняття закону про вибори до Українського Сейму. До часу його скликання він взяв на себе відповідальність за виконання усіх державних розпоряджень та здійснення влади. Одночасно з «Грамотою...» прийнято Закон «Про тимчасовий державний устрій України», котрий мав діяти до часу скликання Сейму. Згаданий закон фактично впровадив квазі-монархічний державний режим в Україні, який

<sup>1</sup> І. Козінцев, *У добу Центральної Ради*. Юридичний вісник України. 1997. № 14. 3-9.04.1997, с. 7.

<sup>2</sup> Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права та вольності УНР. Історія Української конституції. Упорядники А. Слюсаренко, М. Томенко, Київ 1997.

<sup>3</sup> Грамота до всього українського народу. Державний вісник. 16.05.1918.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> О. Рент, *Павло Скоропадський*. Видавничий дім «Альтернативи», Київ 2003, с. 86.

<sup>6</sup> Закон «Про тимчасовий державний устрій України». Українська суспільно-політична думка в ХХ столітті. Том I, Київ 1992, с. 386-389.

полягав у тому, що гетьман отримав найвищі державні повноваження: найвище керівництво цілою державою, можливість затвердження законів з метою їх вступу у законну силу, призначення голови уряду та затвердження за поданням голови уряду членів Ради Міністрів, а також відправлення уряду у відставку<sup>1</sup>. Слід зазначити, що гетьман Скоропадський брав приклад з Основних законів Російської імперії від 23 квітня 1906 року, котрі, з нашої точки зору, були найпрогресивнішим законодавством у цілій історії Росії дореволюційного періоду<sup>2</sup>. Скоропадський взяв за взірць не тільки російські закони, але й сам російський монархічний режим. Однак у заяві Ради Міністрів від 10 травня 1918 року мова йшла про те, що «гетьман не хоче стати самодержцем. Він є втіленням історичної національно-української форми ідеї незалежної та вільної України. Очолоючи український уряд, гетьман тим самим відновлює та зміцнює у національній свідомості думку про непорушні національні та козацькі вольності»<sup>3</sup>.

Дещо пізніше, 22 жовтня 1918 року гетьман Скоропадський прийняв другу «Грамоту до українського народу», у якій зробив оцінку проведених протягом півріччя реформ: прийняття законів про громадянство, про вибори до органів місцевого самоврядування. З метою упорядкування політичного та господарського життя України було прийнято також 400 інших законів<sup>4</sup>. Українська Держава Павла Скоропадського, гарантуючи своїм громадянам традиційні громадянські права, спиралася на компроміс монархічних, республіканських та диктаторських принципів. Як стверджує В.Потульницький, «короткотривалий, перехідний етап існування гетьманату не дозволив з правової точки зору визначити форми державного устрою. Така ситуація була спричинена також тим фактом, що влада на Україні практично належала до німців, а не до українців, хоча сам гетьман без сумніву був прихильником української державності»<sup>5</sup>.

У період гетьманату вживалися заходи щодо реформування виборчого законодавства, прикладом чого є прийняття Закону «Про вибори до земств» від 5 вересня 1918 року, що запроваджував вибори у двох куріях, а також ценз розміру сплачуваного земського податку та низку інших обмежень<sup>6</sup>. Головною метою цієї виборчої реформи, як зауважив тогочасний міністр внутрішніх справ І.Кістяківський, був замір, щоб «земське життя формувала середня курія – селяни, культурний та винятково національний елемент»<sup>7</sup>. Період функціонування гетьманату був надмірно коротким, щоб реалізувати виборчу реформу. Варто згадати, що протягом усього цього періоду мав місце дуже різкий конфлікт між центральною адміністрацією та органами місцевого самоврядування, котрі

<sup>1</sup> Тамо само, с. 387.

<sup>2</sup> Див. Российское законодательство X-XX веков в 9-ти томах. Том 9: законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. Ответственный редактор О. Чистяков. Юридическая литература. Москва 1994.

<sup>3</sup> Заява Ради Міністрів від 10 травня 1918 року. Державний вісник. 16.05.1918.

<sup>4</sup> «Грамота до всього українського народу» від 22 жовтня 1918 року. І. Кедрин, Паралелі в історії України: з нагоди 50-річчя Ризького миру, Нью-Йорк 1971, с. 83-84.

<sup>5</sup> В. Потульницький, *Теорія української політології*. Курс лекцій. Київ 1993, с. 115.

<sup>6</sup> Інститут земства (тобто місцевого самоврядування) запроваджено у Росії в другій половині XIX століття з метою пристосування системи територіального управління до вимог часу, шляхом зміцнення фінансово-економічної бази місцевого самоврядування. Беручи за приклад російське законодавство, гетьман Скоропадський впровадив інститут земства в Україні.

<sup>7</sup> Див. *Закон про вибори до земства*. Державний вісник. 15.09.1918.

<sup>8</sup> В. Зеньковський, Пять месяцев у власти (15 мая – 19 октября 1918 года). Воспоминания. Москва 1995, с. 98.

фактично саботували виконання рішень та розпоряджень центральної влади. Додатковою проблемою було те, що на усіх щаблях державної влади та місцевого самоврядування бракувало фахових службовців, що могли б відповідати вимогам впровадження реформи державного устрою у країні. Разом узяті ці доправили до ситуації, коли задекларовані гетьманом Скоропадським дії щодо побудови громадянського суспільства в Україні, з гарантіями правової держави та приватної власності, не відповідали застосовуваним владою методам досягнення цієї мети та тогочасній суспільно-політичній ситуації у державі. Павло Скоропадський захопив владу у не правовий спосіб. Також він не вжив енергійних заходів для створення Конституції, слухно вважаючи, що її прийняття належить до компетенції органу законодавчої влади, яким має стати Український Сенат. В урядовій відозві від 10 травня 1918 року зазначено, що «Рада Міністрів не вважає за необхідне оголошувати повну програму законодавчих робіт, бо вони належать до майбутнього представницького органу народу». Керуючись територіальним, а не національним розумінням поняття держави, Скоропадський відхилив закон Центральної Ради про національно-персональну автономію та прийняв новий закон про громадянство, за яким громадянами Української Держави визнавалися усі особи, що проживали в Україні на момент отримання документу російських підданих.

Підсумовуючи етап розвитку української держави за часів Павла Скоропадського хочу зауважити, що більшість проектів гетьмана не вдалося реалізувати. Однак позитивною рисою правління Скоропадського є те, що він мав намір створити в Україні правову державу. Гетьманські закони виражали намір підтримки побудови громадянського суспільства, запроваджуючи рівність усіх без огляду на національність, мову чи інші ознаки. Тому слід погодитися із висновками деяких українських науковців які, «порівнюючи Конституцію Української Народної Республіки та інші прийняті Центральною Радою та гетьманським урядом законодавчі акти, віддають перевагу останнім»<sup>1</sup>.

15 листопада 1918 року Україна була проголошена незалежною Народною Республікою<sup>2</sup>, на чолі якої стала Директорія, а 14 грудня 1918 року гетьман Павло Скоропадський зрікся влади<sup>3</sup>. Закон Ради Народних Міністрів Директорії УНР «Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки» від 12 листопада 1918 року проголошував утворення Державної Народної Ради, що складалася із «представників жителів, політичних, громадських, наукових, професійних та кооперативних організацій, а також органів, вибір яких врегульовує спеціальний закон»<sup>4</sup>. Будучи до часу скликання парламенту Української Народної Республіки тимчасовим представницьким органом народу, Рада мала здійснювати законодавчу владу в Українській Народній Республіці<sup>5</sup>. У

<sup>1</sup> В. Горелов, Гетьман Української держави Павло Скоропадський. Київ 1995.

<sup>2</sup> Ю. Павленко, Ю. Храмов, Українська державність у 1917-1920 роках, Київ 1995.

<sup>3</sup> Відозва Директорії Української Народної Республіки. В. Винниченко, Відродження нації (історія української революції (марець 1917 – грудень 1919), Київ, Відень 1920, частина 3, с. 110-114.

<sup>4</sup> Телеграма гетьмана Скоропадського про зречення від влади. Павло Скоропадський. 14 декабря 1918 года. Гражданская война на Украине. Том I. Книга I, 1990, с. 503.

<sup>5</sup> Закон Ради народних міністрів Директорії УНР «Про Державну народну раду Української Народної Республіки». Центральний державний архів України. Ф. 3866, опис 1, справа 53, аркуш 21/22 зв.

<sup>6</sup> Там само.

той же час до Директорії належали повноваження найвищого органу влади, що поєднував законодавчу, виконавчу та судову функцію. У Декларації від 26 грудня 1918 року Директорія пропонує провести вибори до Конгресу Трудового Народу України, у якому передбачалось би представництво виборців у трьох куріях – робітничій, селянській та інтелігентській. Конгрес «повинен володіти усіма найвищими правами та повнотою влади для вирішення усіх проблем суспільного, господарського та політичного життя. Конгрес Робітничого Народу, як революційний представницький орган організованих робітничих мас, не може скликатися за удосконаленою формулою виборів, якої неможливо тепер дотримуватися. Пізніше, коли настане мир, його замінить представництво робітничих мас, вибране за удосконаленою формулою виборів». Прийнята делегатами цього Конгресу 28 січня 1919 року «Резолюція про владу» стала тимчасовим законом, який мав юридичну силу протягом усього часу існування Української Народної Республіки. З правової точки зору Резолюція легітимізувала діяльність Директорії.

Універсал Трудового Конгресу України до українського народу від 28 січня 1919 року проголошував передачу усієї виконавчої влади відповідальній перед Конгресом Раді Народних Міністрів, а на час між засіданнями Конгресу – відповідальною перед Директорією. Крім того, Універсал проголошував, що «з метою забезпечення демократичного ладу Уряд Української Народної Республіки разом із комісіями, повинен приготувати закон про вибори до Загальнонародного Парламенту Незалежної Української Республіки». 14 лютого 1919 року, відповідно до Тимчасового Закону Кабінету Народних Міністрів Директорії УНР «Про порядок внесення та затвердження законів в Українській Народній Республіці», частково поділено виконання законодавчих, виконавчих та судових функцій. Однак початок воєнних дій фактично призвів до того, що Директорія надалі виконувала усі основні державні функції. Такий же стан речей залишався після прийняття закону «Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в УНР» від 12 листопада 1920 року. Закон передбачав, що його норми є обов'язковими «до моменту прийняття представниками народу в Українській Народній Республіці Конституції, яка визначить державний устрій у всіх сферах державної діяльності та буде спиратися на принципи народного суверенітету, тобто повнота найвищої влади належатиме безпосередньо народу та буде здійснюватися парламентом, обраним на підставі загального, рівного, таємного, прямого та пропорційного виборчого права, незважаючи на стать, національність та релігію». До прийняття повної Конституції найвища влада «тимчасово належить до Директорії, Державної Народної Ради та Ради Народних Міністрів, котрі

<sup>1</sup> В. Винниченко, *Відродження нації...*, с. 110-114.

<sup>2</sup> Там само, с. 411.

<sup>3</sup> До 16 листопада 1919 року.

<sup>4</sup> *Із Універсалу Трудового Конгресу до Українського народу 28 січня 1919 року*. Українська суспільно-політична думка в ХХ столітті. Том 1, Київ 1992, с. 424-426.

<sup>5</sup> Там само, с. 425.

<sup>6</sup> Тимчасовий Закон Кабінету Народних Міністрів Директорії УНР «Про порядок внесення і затвердження законів в Українській Народній Республіці». Центральний державний архів України, Ф. 1065, опис. 1, справа 38, аркуш 5.

<sup>7</sup> Закон «Про тимчасове Верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці». Центральний державний архів України, Ф. 3866, опис. 1, справа 53, аркуш 20-20 зв.

здійснюють її шляхом поділу і координації вищих державних функцій»<sup>1</sup>. Фактично уся повнота влади знаходилася у руках Директорії, голова якої міг затверджувати прийняті Державною Народною Радою закони, а також затверджував призначуваних Радою Народних Міністрів службовців, представляв державу у міжнародних відносинах тощо.

У Західноукраїнській Народній Республіці, незважаючи на те, що вона існувала історично досить короткий проміжок часу, було прийнято низку законів, що стосуються виборчого права. Після розпаду Австро-Угорської імперії 18 жовтня 1918 року українські депутати австрійського парламенту та крайових сеймів Галичини і Буковини, представники духовенства, українських політичних партій створили у Львові Українську Національну Раду з повноваженнями парламенту<sup>2</sup>. У маніфесті Української Національної Ради проголошено, що «усі національні меншини закликаються негайно вказати своїх представників до Української Національної Ради у відповідній до кількості їхнього населення кількості»<sup>3</sup>. Українська Національна Рада прийняла рішення скликати у Львові з'їзд «мужів довір'я» з метою затвердження персонального складу Ради та проголошення української держави на українських землях Австро-Угорської імперії<sup>4</sup>. 5 листопада проголошено програмну декларацію Української Національної Ради, котра встановлювала, що «в Українській державі усі громадяни незважаючи на мову, релігію, статус чи стать будуть рівними перед правом»<sup>5</sup>. Першими прийнятими Українською Національною Радою законами був статут Національної Ради, а також Тимчасовий Основний Закон «Про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської імперії», стаття 4 якого передбачала, що «владу від імені Західноукраїнської Народної Республіки здійснює весь її народ через своїх представників, обраних на підставі загального, рівного, прямого, таємного та пропорційного права голосу, незважаючи на стать». Найвищим органом влади були Законодавчі Збори Західноукраїнської Народної Республіки. До часу їх обрання законодавча влада мала належати Українській Національній Раді, а виконавча – Державному Секретаріату на чолі з Костем Левицьким. Тимчасовий Основний Закон було доповнено низкою інших законів, зокрема Тимчасовим законом «Про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки» від 16 листопада 1918 року, що регулював питання організації та повноважень місцевих органів влади. Основним представником влади у повіті був призначуваний секретарем внутрішніх справ повітовий комісар. Він призначав сільських та селищних громадських комісарів, а якщо вони були вже обрані – затверджував їхні кандидатури. Повітовий комісар також мав право розпускати місцеві ради та призначати нові вибори на принципах загального та рівного виборчого права. В усіх повітах шляхом виборів створювалися повітові

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Газета „Діло”, 18.10.1918.

<sup>3</sup> В. Солдатенко, *Українська революція. Історичний нарис*: Монографія. Київ 1999, с. 599.

<sup>4</sup> Б. Тищик, *Західноукраїнська Народна Республіка. (1918-1923)*. Історія держави і права. Львів 2004, с. 132.

<sup>5</sup> Див. докладніше Коломия у часи Західноукраїнської Народної Республіки. Коломия 2000, с. 10.

<sup>6</sup> Тимчасовий Основний Закон «Про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії». Центральний державний архів України, Ф. 2192, опис 2, справа 3, аркуш 35-35 зв.

<sup>7</sup> Газета «Діло», 15.11.1918.

національні ради, а у громадах та містах – громадські та міські ради<sup>1</sup>. Ці вибори відбулися наприкінці листопада – на початку грудня 1918 року. Законодавство, яке дотримувалося принципів виборчого права, було новим на той час: гарантувало народний суверенітет, елементи прямої демократії, рівні виборчі права усіх громадян, незалежно від їхньої раси, релігії, національності, статі тощо. Реалізуючи згадані принципи Рада прийняла низку відповідних виборчих законів. Прийнято Закони «Про скликання Сейму Західноукраїнської Народної Республіки» та «Про вибори (виборчу ординацію)», які передбачали загальні, рівні, незалежно від статі, прямі, таємні та пропорційні вибори, у котрих мали право брати участь усі громадяни<sup>2</sup>. Однопалатний парламент мав складатися із 226 депутатів: 160 українців (70,8 % від загальної кількості голосуючих), 33 поляків (14,6 % голосуючих), 27 євреїв (11,9 %) і 6 німців (2,7 %). Для кожної національної меншини повинні були утворюватися окремі виборчі округи (15 українських, 5 польських, 5 єврейських, 1 німецький)<sup>3</sup>. Після обрання нового Сейму Українська Національна Рада мала бути ліквідованою, однак події польсько-української війни не дозволили реалізувати цей сценарій.

Аналізуючи виборче законодавство Західноукраїнської Народної Республіки слід зауважити, що воно передбачало низку обмежень здійснення активного та пасивного виборчого права. Виборчого права були позбавлені психічно хворі особи; особи, щодо яких законної сили набув вирок суду за вчинення злочинів, зокрема вбивства, розбою, зґвалтування, крадіжки; особи, покарані за злочини проти виборчих прав у виборах законодавчих органів ЗУНР; особи щодо яких більш ніж два рази протягом останніх двох років застосовувалося покарання за пияцтво<sup>4</sup>. Таких широких обмежень виборчого права як у Західноукраїнській Народній Республіці ніколи більше українське законодавство не передбачало. Багато з них належить визнати підставними. Бо чи може залежна від алкоголю чи наркотиків особа достатньо адекватно оцінити політичну ситуацію у своїй країні та прийняти відповідальні рішення, від яких залежить подальша доля держави?

Ведучи мову про законодавство Західноукраїнської Народної Республіки хотілося б декілька слів присвятити проектам законів, що пропонували зміну державного устрою. Наприклад проект тимчасових основних законів, запропонованих у 1918 році відомим конституціоналістом Станіславом Дністрянським, впроваджував принципи загального, рівного, прямого та таємного виборчого права у виборах до Народного Сейму, встановлюючи повну автономію для місцевих громад, депутати котрих теж повинні були обиратися<sup>5</sup> за такими ж як до Сейму принципами, та мати широкий обсяг повноважень. Цей проект передбачав, що усі державні службовці повинні вільно володіти трьома мовами: українською, польською та німецькою, а також спілкуватися із громадянами

<sup>1</sup> Див. докладніше О. Когут, *Дещо про адміністрацію в українській державі*. Календар товариства «Просвіта» на звичайний рік 1923. Львів 1922, с. 93-102; С. Стебельський, *Начерк державного устрою Західної Облaсті Української Народної Республіки*. Українець. Календарик на звичайний рік 1919, Станіславів 1919, с. 21-33; М. Чубатий, *Державний лад на західній Облaсти Української Народної Республіки*, Львів 1921.

<sup>2</sup> Центральний державний архів у м. Львові, Ф. 581, справа 96, аркуш 16.

<sup>3</sup> Див. С. Макарчук, *Республіка галичан*. Львів 1997; М. Сеньків, І. Димунець, *Західноукраїнська Народна Республіка 1918-1921*, Дрогобич 1996.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Див. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, Ф. 4465, опис 1, справа 474, аркуш 80-81.

однією із цих трьох мов на їх вимогу<sup>1</sup>. Інші проекти законів, що пропонували реформувати парламентську республіку у президентську, запропонував уряд Західноукраїнської Народної Республіки в екзилі після програшу польсько-української війни (мова йде про проект основ державного устрою Галицької Республіки, запропонований Найвищій Раді та Лізі Націй 30 квітня 1921 року). Проект передбачав, що президент обиратиметься шляхом прямих виборів усім народом. Передбачені у ньому повноваження парламенту та уряду підтверджують задум авторів проекту створити потужну президентську владу.

Підсумовуючи обговорення теми виборчого законодавства у існуючих після другої світової війни українських державах, хотілось би коротко представити роль українського парламентського представництва у міжвоєнній Польщі. За Версальським Трактатом, який вступив у силу 10 січня 1920 року, Польща на 25 років отримала мандат на Східну Галичину, пізніше рішення щодо її подальшої долі мала прийняти Ліга Націй. Такому рішенню світових лідерів гостро опирався уряд Західноукраїнської Народної Республіки в екзилі на чолі з Євгеном Петрушевичем<sup>2</sup>, однак заява Ради Амбасадорів від 12 липня 1921 року не визнавала<sup>3</sup> уряду ЗУНР в екзилі представником території та населення Східної Галичини<sup>4</sup>. Незважаючи на це рішення Ради Амбасадорів тривали польсько-українські переговори щодо можливого порозуміння, за яким уряд Західноукраїнської Народної Республіки в екзилі мав би припинити своє існування, а Галичина отримала б автономний статус у Польщі. Однак розмови не принесли позитивного результату<sup>5</sup>. 26 вересня 1922 року Сейм Польщі прийняв закон «Про принципи загального воєводського самоврядування», що мав гарантувати автономний статус трьом галицьким воєводствам (Львівському, Станіславському та Тернопільському)<sup>6</sup>, та який, однак, ніколи не вступив у силу. Протестуючи проти дискримінації їхніх прав галицькі українці бойкотували вибори до Сейму РП у грудні 1922 року<sup>7</sup>, тобто у цій його каденції практично не було українського парламентського представництва, а Східну Галичину представляли депутати, що були обрані ще у 1911 році до австрійської Державної Ради. З усіх українських політичних партій у парламентських виборах 1922 року взяла участь лише пропагуюча принципи співпраці з польською владою Українська Селянська Партія, котра здобула 25 депутатських мандатів до Сейму та 6 мандатів до Сенату Польщі<sup>8</sup>.

14 березня 1923 року Рада Амбасадорів, на виконання статті 87 Версальського трактату, передала Польщі Східну Галичину, одночасно вимагаючи надання їй повного автономного статусу у межах польської держави та покликаючись на те,

<sup>1</sup> Там само, аркуш 83-84.

<sup>2</sup> Будучи у 1910 році депутатом Галицького Сейму у Львові Є. Петрушевич ініціював прийняття у 1913 році нового виборчого законодавства у Галичині та Лодомерії, що передбачало збільшення квоти українців у Сеймі до 62 осіб. Після проголошення Західноукраїнської Народної Республіки Є. Петрушевич отримав від Української Національної Ради диктаторські повноваження, що дозволили поєднувати повноваження президента та голови уряду. Після повалення ЗУНР до березня 1923 року керував урядом ЗУНР в екзилі.

<sup>3</sup> R. Torzecki, *Kwestia ukraińska w polityce III Rzeszy 1933-1939*, Warszawa 1972, s. 46. I

<sup>4</sup> Там само, с. 48.

<sup>5</sup> Див. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1922 roku*, Nr 80, poz. 82.

<sup>6</sup> Див. докладніше А. Ajnenkiel, *Historia sejmu polskiego*. Tom 2. Część 2. II Rzeczpospolita. Warszawa 1989.

<sup>7</sup> Там само, с. 418.



«що Польща визнала по відношенню до східної частини Галичини, що етнографічні підстави вимагають обов'язкового встановлення там автономії», чого однак ніколи не було практично реалізовано<sup>2</sup>. Таке рішення Ради Амбасадорів стало причиною того, що більшість українських політичних партій поміняла свою точку зору щодо парламентських виборів у Польщі, ставлячи собі за мету боротьбу за автономію легальними засобами. Наприклад, Українське Народно-демократичне Об'єднання (УНДО), що представляло помірковано-національну політичну течію, під час виборів до Сейму РП у 1928 році отримало 28 депутатських мандатів. Після 1928 року українські партії мали у всіх каденціях Сейму II Речі Посполитої своїх депутатів, котрі істотно впливали на політику польської держави. Наприклад, у парламентських виборах 1935 року УНДО отримало 13 депутатських мандатів до Сейму та 4 – до Сенату. Разом українці отримали тоді 10 % депутатських мандатів у Сеймі<sup>3</sup>. Василь Мудрий обирався віцемаршалком Сейму протягом двох каденцій Сейму РП, у 1935 та 1938 році, і на останньому засіданні Сейму РП 2 вересня 1939 року від імені українців декларував бажання захищати Польщу від агресорів<sup>4</sup>.

### SUMMARY

In the given article the issue of the election law in Ukraine during the attempts of Ukrainian statehood revival after World War II is examined. The electoral legislation of Ukrainian National Republic, during Pavlo Skoropadskyjs' hetmanat, the Directory and the West Ukrainian National Republic are being analysed. In addition, the role of Ukrainian parliamentary representation in interwar Poland and its influence on politics of II Rzeczpospolita has been analysed.

<sup>1</sup> Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1923 roku, Nr 49, poz. 333.

<sup>2</sup> Крім визнання автономного статусу Східної Галичини польська влада також зобов'язувалася створити у Львові український університет, чого також не було зроблено. Така ситуація стала причиною додаткової напруженості у польсько-українських стосунках, бо українці, зокрема відразу після польсько-української війни та поразки Західноукраїнської Народної Республіки, мали істотні проблеми із вступом до Львівського університету та мусіли шукати можливості розпочати навчання поза Східною Галичиною (у Кракові, Варшаві, Відні, Берліні ітд.).

<sup>3</sup> J. Żarnowski, Społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939, Warszawa 1972, s. 374.

<sup>4</sup> А. Айненкель, Політика Польщі стосовно українців у міжвоєнний період: вибрані проблеми. Суспільно-політичний журнал «І». Число 28, Львів 2003.

## PRAWO WYBORCZE W CZASIE PRÓB ODRADZANIA UKRAIŃSKIEJ PAŃSTWOWOŚCI PO I WOJNIE ŚWIATOWEJ

*Ivan Pankevych*

*Docent katedry podstaw prawa Ukrainy*

*Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Ivana Franki*

Ważny period kształtowania prawa wyborczego na Ukrainie to okres istnienia Ukraińskiej Republiki Ludowej. 10 czerwca 1917 roku Centralna Rada na kongresie delegatów ukraińskich oddziałów carskiej armii ogłosiła I Uniwersał do narodu ukraińskiego, w którym proklamowano prawo ukraińskiego narodu do autonomii w ramach państwa rosyjskiego na zasadach delegowania władzy „do wybranego drogą powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego głosowania Ogólnonarodowego Ukraińskiego Zebrania (Sejmu). Wszystkie ustawy mają być uchwalane tylko przez Ukraińskie Zebranie”<sup>1</sup>. 17 czerwca 1917 roku utworzono organ władzy wykonawczej – Generalny Sekretariat<sup>2</sup>. W listopadzie 1917 roku w Kijowie proklamowano autonomiczną Ukraińską Republikę Ludową wchodzącą w skład jedynej Republiki Rosyjskiej<sup>3</sup>. Oprócz tego w III Uniwersale Centralnej Rady z dnia 7 listopada 1917 roku wyznaczono granice autonomicznego państwa ukraińskiego, a także proklamowano „podjęcie wszelkich działań służących wprowadzeniu i poszerzeniu praw samorządu lokalnego i ustanowieniu jego współpracy z organami demokracji rewolucyjnej, co stanie się najlepszym fundamentem wolnego życia demokratycznego”<sup>4</sup>. 22 stycznia 1918 roku Centralna Rada uchwała IV Uniwersał, w którym proklamuje Ukraińską Republikę Ludową jako „samodzielne, niezależne, suwerenne państwo narodu ukraińskiego” i w ciągu następnych czterech miesięcy realizuje praktyczne działania zmierzające do przekształcania Ukrainy w republikę parlamentarną<sup>5</sup>. W tym czasie następuje odrodzenie ukraińskiej państwowości, w tym kształtowanie się nowego ustawodawstwa wyborczego<sup>6</sup>.

29 kwietnia 1918 roku, kiedy na Ukrainie miał miejsce zamach stanu, Centralna Rada wybrała na Prezydenta UNR Mychajła Hruszewskiego i przyjęła projekt Konstytucji kraju – Statut o ustroju państwowym, prawach i wolnościach UNR<sup>7</sup>. Projekt ten nigdy nie wszedł w życie. Mimo to jest ważnym dokumentem historyczno-prawnym, pozwalającym ocenić podejście ówczesnej ukraińskiej elity na ustrój państwa ukraińskiego, przez co ma olbrzymią wartość dla współczesnych konstytucjonalistów. Podstawową zasadą funkcjonowania struktur państwowych w projekcie Konstytucji UNR była zasada podziału władzy. Władzę ustawodawczą miało pełnić Ogólnonarodowe

<sup>1</sup> Centralny derżawnyj archiw Ukrainy, F. 1115, opys 1, spawa 4, arkuś. 9 zw.

<sup>2</sup> Gazeta „Narodna wola”, 17.06.1917.

<sup>3</sup> О . Myronenko, Switocz ukrajinśkoji derżawnosti. Polityko-prawowyj analiz dijalnosti Centralnoji Rady, Kyjiw 1995, s. 127.

<sup>4</sup> Centralnyj derżawnyj archiw Ukrainy, F. 1115, opys. 1, sprawa. 4, arkuś. 9 zw.

<sup>5</sup> Robitnyca gazeta, 22.01.1918.

<sup>6</sup> P. Kononenko, Wid IV Uniwersału Centralnoji Rady do Konstytuciji Ukrainy 1996 roku (w:) Istorija Ukrainy: małowidomi imena, podiji, fakty, Kyjiw 1999, ss. 142-148.

<sup>7</sup> Por. dokładniej *Ukajinśka Centralna Rada: dokumenty i materialy: u 2-ch tomach* (w:) *Pamjatky istoriji Ukrainy*. Serija 5. Dzerela nowitioji istoriji, Tom I: 4 bereznia – 9 grudnia 1917 roku, Redakcyjna rada: P. Tołoczko ta inszi, Uporiadnyky W. Werstiuk ta inszi, Redkołegija W. Smolij ta inszi, Kyjiw 1996.

<sup>8</sup> Konstytucija Ukrajinśkoji Narodnoji Respubliki, Kyjiw 1918.

Zebranie, wybrane drogą powszechnego głosowania. Rada Ministrów przewidziana była jako najwyższy organ władzy wykonawczej. Najwyższą instytucją sądową miał zostać wybrany przez Ogólnonarodowe Zebranie Sąd Generalny. Zgodnie z projektem Konstytucji, najwyższy przedstawicielski organ władzy kształtowany miał być na zasadzie powszechnego, bezpośredniego prawa wyborczego z tajnym głosowaniem i zasadą przedstawicielstwa proporcjonalnego. Stworzono system specjalnych, wyodrębnionych, niepaństwowych organów wyborczych – komisji wyborczych - na zasadzie członkostwa koalicyjnego. Obowiązkowy udział w komisji zapewniono przedstawicielom miejscowych państwowych struktur władzy i organom samorządu, który rozpatrywali wszystkie bez wyjątku pytania wyborów. Działalność komisji była jawna. Ustawa regulowała wszystkie bez wyjątku stadia procesu wyborczego. Prawom wyborczym obywateli przyznano ochronę sądową. Osobno trzeba powiedzieć o tym, że Konstytucja Ukraińskiej Republiki Ludowej z 1918 roku wprowadziła bardzo nowoczesną jak na te czasy ochronę statusu prawnego jednostki, a także (co nie mniej ważne) statusu prawnego mniejszości narodowych na Ukrainie, aż do zabezpieczenia prawa autonomii narodowej<sup>2</sup>.

Okres istnienia Ukraińskiej Republiki Ludowej był bardzo krótki i z tego względu większość demokratycznych projektów ustaw o wyborach UNR nie zrealizowano. Mimo to projekt Konstytucji Ukraińskiej Republiki Ludowej wskazuje na jej europejski charakter.

29 kwietnia 1918 roku, w tym samym dniu kiedy uchwalono projekt Konstytucji Ukraińskiej Republiki Ludowej, w Kijowie zwołano zjazd rolników-właścicieli ziemi, na którym ogłoszono utworzenie hetmanatu i jednogłośnie wybrano hetmanem Ukrainy Pawła Skoropadskiego. Okres hetmanatu był tak samo krótki jak okres funkcjonowania Ukraińskiej Republiki Ludowej. Programem politycznym hetmana Skopadskiego była jego „Odezwa do całego narodu ukraińskiego” z 29 kwietnia 1918 roku. Stwierdzając wzrost anarchii, bezrobocia i załamanie gospodarcze, hetman uznał, że sytuacja zmusiła go do podjęcia decyzji o wzięciu udziału w życiu politycznym kraju; jedynym jego celem jest „niezwłoczna chęć stworzenia takiej władzy państwowej, która gwarantowałaby spokój społeczny, przestrzeganie ustawodawstwa i możliwość twórczej pracy”<sup>3</sup>. Do najbardziej pełnych kwestii Skoropadski zaliczył potrzebę uchwalenia ustawy o wyborach do Ukraińskiego Sejmu. Do czasu jego powołania przyjął na siebie odpowiedzialność za wykonanie wszystkich rozporządzeń państwowych i utrzymanie władzy<sup>4</sup>. Jednocześnie z „Odezwą...” wydano „Ustawę o tymczasowym ustroju państwowym Ukrainy” mającą obowiązywać do czasu zwołania Sejmu. Ustawa faktycznie wprowadzała quasi-monarchiczny reżim państwowy, polegający na tym, że hetman otrzymał najwyższe kompetencje państwowe: najwyższe kierownictwo całym państwem, możliwość zatwierdzania ustaw, w celu nadania im mocy prawnej, mianowanie przewodniczącego rządu i zatwierdzanie na wniosek przewodniczącego

<sup>1</sup> I. Kozincew, *U dobu Centralnoji Rady* (w:) *Jurydycznyj wisnyk Ukrainy*, 1997, Nr 14, 3-9.04.1997, s. 7.

<sup>2</sup> *Konstytucija Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki* (Statut pro derżawnyj ustrij, prawa ta wolnosti UNR) (w:) *Istorija Ukrajinskoji konstytuciji*, Uporiadnyky A. Slusarenko, M. Tomenko, Kyjiw 1997.

<sup>3</sup> Gramota do wsiogo ukrajinskiego narodu (w:) *Derżawnyj wisnyk*, 16.05.1918.

<sup>4</sup> Gramota do wsiogo ukrajinskiego narodu (w:) *Derżawnyj wisnyk*, 16.05.1918.

<sup>5</sup> O. Rent, *Pawło Skoropadśkyj*, Wydawnyczyj dim „Alternatywy”, Kyjiw 2003, s. 86.

<sup>6</sup> *Zakon pro tymczasowyj derżawnyj ustrij Ukrainy* (w:) *Ukrajinska suspilno-polityczna dumka w XX stolitti*. Tom I, Kyjiw 1992, ss. 386-389.

rzędu członków Rady Ministrów, a także dymisjonowanie rządu<sup>1</sup>. Trzeba powiedzieć, że hetman Skoropadski wzorował się na „Ustawach podstawowych” Imperium Rosyjskiego z dnia 23 kwietnia 1906 roku, będących moim zdaniem najbardziej postępowym rozwiązaniem w całej historii Rosji przed wydarzeniami rewolucyjnymi<sup>2</sup>. Skoropadski wziął za wzór nie tylko rosyjskie ustawy, ale i sam rosyjski reżim monarchiczny. Jednak w komunikacie Rady Ministrów z dnia 10 maja 1918 roku mowa jest o tym, że „hetman nie chce stać się samodzielnym. Tytuł hetman – to wcielenie w historycznej narodowo-ukraińskiej formie idei niezawisłej i wolnej Ukrainy. Stojąc na czele ukraińskiego rządu hetman tym samym wznawia i utrwała w świadomości narodowej myśl o nienaruszalnych wolnościach narodowych i kozackich”<sup>3</sup>. Nieco później, 22 października 1918 roku hetman Skoropadski uchwalił drugą „Odezwę do narodu ukraińskiego”, w której przedstawia ocenę przeprowadzonych w ciągu pół roku reform: uchwalenie ustawy o obywatelstwie, o wyborach do organów władzy samorządów lokalnych. W celu uporządkowania politycznego i gospodarczego życia Ukrainy uchwalono także 400 innych ustaw<sup>4</sup>. Państwo Ukraińskie Pawła Skoropadskiego, gwarantując swoim obywatelom tradycyjne prawa obywatelskie, oparte było na kompromisie zasad monarchicznych, republikańskich i dyktatorskich. Jak słusznie twierdzi W. Potulnyckij „krótkotrwały, przejściowy etap istnienia hetmanatu nie pozwolił prawnie wyznaczyć formy ustroju państwowego. Taka sytuacja była spowodowana także tym faktem, że władza na Ukrainie praktycznie należała do Niemców, a nie do Ukraińców, chociaż sam hetman bez wątplenia był zwolennikiem ukraińskiej państwowości”<sup>5</sup>.

W czasie hetmanatu podejmowano także działania na rzecz reformowania ustawodawstwa wyborczego, przykładem czego jest uchwalenie ustawy o wyborach do ziemstw<sup>6</sup> z dnia 5 września 1918 roku wprowadzającej wybory w dwóch kuriach, oraz cenzus wysokości opłacanego podatku ziemskiego i szereg innych ograniczeń. Głównym celem tej reformy wyborczej, jak powiedział ówczesny minister spraw wewnętrznych I. Kistiakiwski, był zamiar by „życie ziemskie kształtowała kuria średnia – rolnicy, element kulturalny i wyłącznie narodowy”<sup>8</sup>. Okres funkcjonowania hetmanatu był zbyt krótki by zrealizować reformę wyborczą. Warto wspomnieć, że przez cały ten okres miał miejsce mocno zaawansowany konflikt między administracją centralną a organami samorządu lokalnego, które faktycznie sabotowały wykonanie uchwał i rozporządzeń władzy centralnej. Dodatkowym problemem było to, że na wszystkich szczeblach władzy państwowej i samorządów lokalnych brakowało fachowych urzędników, mogących sprostać wymaganiom wprowadzania zmian ustrojowych w kraju. To wszystko razem spowodowało, że zadeklarowane przez hetmana

<sup>1</sup> Zakon pro tymczasowyj derżawnyj ustrij Ukrainy..., s. 387.

<sup>2</sup> Por. Rossijskoje zakonodatelstwo X-XX wekow: w 9 tomach. Tom 9. Zakonodatelstwo epochi burżuazno-demokratycznych rewolucyj, Otwetstwennyj redaktor O. Czistiakow, Juridyczeskaja literatura, Moskwa 1994.

<sup>3</sup> Zajawa rady ministriw wid 10 trawnia 1918 roku (w:) Derżawnyj wisnyk, 16.05.1918.

<sup>4</sup> „Gramota do wsiogo ukrajinśkogo narodu” wid 22 żownia 1918 roku (w:) I. Kedryn, Parałeli w istoriji Ukrainy: Z nagody 50-riczczia Ryżkogo myru, Nowy Jork 1971, ss. 83-84.

<sup>5</sup> W. Potulnyckij, Teorija ukrajinśkoji politologiji. Kurs lekcij, Kyjiw 1993, s. 115.

<sup>6</sup> Instytucję ziemstwa (czyli samorządu lokalnego) wprowadzono w Rosji w drugiej połowie XIX wieku w celu przystosowania systemu zarządzania lokalnego do wymagań czasu drogą umocnienia bazy finansowo-ekonomicznej samorządu lokalnego. Wzorując ustawodawstwo rosyjskie hetman Skoropadski wprowadzał instytucję ziemstwa na Ukrainie.

<sup>7</sup> Por. Zakon pro wybory do zemstwa (w:) Derżawnyj wisnyk, 15.09.1918.

<sup>8</sup> W. Zeńkowskij, Piat’ mesiacew u własti (15 maja – 19 oktiabria 1918 goda). Wospominanija, Moskwa 1995, s. 98.

Skoropadskiego działania zmierzające ku budowie społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie, z gwarancjami rządów prawa i własności prywatnej nie odpowiadały stosowanym przez władzę metodom osiągnięcia tego celu jak i ówczesnej sytuacji społeczno-politycznej w kraju. Pawło Skoropadski w sposób nielegalny przejął władzę. Nie podjął też zdecydowanych kroków by stworzyć Konstytucję, słusznie uważając, że jej uchwalenie należy do organu władzy ustawodawczej, którym miał zostać Ukraiński Senat. W komunikacie rządowym z dnia 10 maja 1918 roku zapowiedziano, iż „Rada Ministrów nie uważa za niezbędne ogłaszać pełny program prac ustawodawczych, bo one należą do przyszłego organu reprezentacji narodu”<sup>1</sup>. Kierując się terytorialnym a nie narodowym rozumieniem pojęcia państwa, Skoropadski uchylił ustawę Centralnej Rady o autonomii narodowo-personalnej i uchwalił nową ustawę o obywatelstwie, według której za obywateli Państwa Ukraińskiego uznano wszystkie osoby zamieszkujące na Ukrainie w momencie uzyskania dokumentu poddanych rosyjskich.

Podsumowując etap rozwoju państwa Ukraińskiego za czasów Pawła Skoropadskiego chciałbym zauważyć, że większość projektów hetmana nie udało się zrealizować. Jednak cechą pozytywną rządów Skoropadskiego jest to, że miał on zamiar stworzyć na Ukrainie państwo rządów prawa. Ustawy hetmańskie wskazują na zamiar wspierania budowy społeczeństwa demokratycznego, wprowadzając równość wszystkich bez względu na narodowość, język czy inne cechy. Dlatego chciałbym zgodzić się z wnioskiem niektórych ukraińskich naukowców, którzy „porównując Konstytucję Ukraińskiej Republiki Ludowej i inne akty ustawodawcze, uchwalone przez Centralną Radę i rząd hetmański oddają pierwszeństwo ostatnim”<sup>2</sup>. W dniu 15 listopada 1918 roku Ukraina została ogłoszona niezależną Republiką Ludową<sup>3</sup>, na czele której stała Dyktoria, a 14 grudnia 1918 roku hetman Pawło Skoropadski zrzekł się władzy. Ustawa Rady Ludowych Ministrów Dyktorii UNR o Państwowej Radzie Ludowej Ukraińskiej Republiki Ludowej z dnia 12 listopada 1918 roku proklamowała utworzenie Państwowej Rady Ludowej składającej się z „przedstawicieli ludności, organizacji politycznych, społecznych, naukowych, profesjonalnych i kooperatywnych oraz urzędów, których wybór określa specjalną ustawą”<sup>4</sup>. Rada będąc do momentu zwołania parlamentu Ukraińskiej Republiki Ludowej tymczasowym organem reprezentacji narodu, miała pełnić władzę ustawodawczą w Ukraińskiej Republice Ludowej. W tym czasie jednak to do Dyktorii należały kompetencje najwyższego organu władzy, łączącego funkcje ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W Deklaracji z dnia 26 grudnia 1918 roku Dyktoria proponuje przeprowadzić wybory do Kongresu Pracowniczego Ludu Ukraińskiego, który przewidywałby reprezentację elektoratu w trzech kuriach – robotniczej, chłopskiej i inteligentkiej. Kongres „powinien mieć wszystkie najwyższe prawa i pełnowładztwo do rozstrzygnięcia wszystkich kwestii życia społecznego,

<sup>1</sup> W. Gorełow, *Get'man Ukrainińskoj Derżawy Pawło Skoropadskij*, Kyjiw 1995.

<sup>2</sup> J. Pawlenko, J. Chramow, *Ukrainińska derżawnist' u 1917-1920 rokach*, Kyjiw 1995.

<sup>3</sup> *Widowza Dyktorii Ukrainińskoj Narodnoj Respubliki (w:) W. Wynnyczenko, Widrodzennia naciji (istorija ukrainińskoj rewoluciji (Marec 1917 – Grudeń 1919), Kyjiw, Wiedeń 1920, Czastyna 3, ss. 110-114.*

<sup>4</sup> *Telegrama get'mana Skoropadського pro zreczennia wid władzy (w:) Pawło Skoropadskij. 14 dekabria 1918 goda. Graždanskaja wojna na Ukrainie. Tom I. Kniga I, 1990, s. 503.*

<sup>5</sup> *Zakon Rady narodnych ministriw Dyktorii UNR pro Derżawnu narodnu radu Ukrainińskoj Narodnoj Respubliki (w:) Centralnyj derżawnij archiw Ukrainy, F. 3866, opys. 1, spawa. 53, arkusz. 21/22 zw.*

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> *W. Wynnyczenko, Widrodzennia naciji..., s. 110-114.*

gospodarczego i politycznego. Kongres Ludu Pracowniczego jako rewolucyjny organ przedstawicielski zorganizowanych mas pracowniczych, nie może być zwoływany według udoskonalonej formuły wyborów, której nie da się teraz przestrzegać. Później, kiedy nastanie pokój, ma on zostać zastąpiony reprezentacją mas pracujących, wybraną według udoskonalonej formuły wyborów<sup>1</sup>. Uchwalona przez delegatów owego Kongresu 28 stycznia 1919 roku Rezolucja o władzy stała się tymczasową ustawą, obowiązującą następnie w ciągu całego okresu istnienia Ukraińskiej Republiki Ludowej<sup>2</sup>. Z punktu widzenia prawa Rezolucja legitymizowała działalność Dyrektorii. Uniwersał Kongresu z dnia 28 stycznia 1919 roku do Narodu Ukraińskiego proklamował przekazanie całości władzy wykonawczej do odpowiedzialnej przed Kongresem Rady Ludowych Ministrów, a na czas przerwy posiedzeń Kongresu – odpowiedzialną przed Dyrektorią<sup>3</sup>. Oprócz tego Uniwersał proklamował, iż „w celu utrwalenia ładu demokratycznego Rząd Ukraińskiej Republiki Ludowej wraz z komisjami, ma przygotować ustawę o wyborach do Ogólnoludowego Parlamentu Niezawisłej Ukraińskiej Republiki<sup>4</sup>. W dniu 14 lutego 1919 roku na mocy Tymczasowej Ustawy Gabinetu Ludowych Ministrów Dyrektorii UNR o trybie wniesienia i zatwierdzania ustaw w Ukraińskiej Republice Ludowej częściowo podzielono wykonywanie funkcji ustawodawczych, wykonawczych i sędowniczych<sup>5</sup>. Jednak początek działań wojennych faktycznie doprowadził do tego, że Dyrektoria nadal wykonywała wszystkie podstawowe funkcje państwowe. Podobny stan rzeczy utrzymał się po uchwaleniu ustawy o tymczasowym najwyższym zarządzaniu i trybie ustawodawstwa w UNR z dnia 12 listopada 1920 roku. Ustawa przewidywała, że jej postanowienia obowiązują „do momentu kiedy będzie obowiązywać w Ukraińskiej Republice Ludowej Konstytucja uchwalona przez reprezentację narodu, która wyznaczy ustrój państwowy we wszystkich dziedzinach działalności państwowej i będzie opierać się na zasadach suwerenności narodu, to znaczy całość władzy najwyższej należeć będzie bezpośrednio do ludu i ujawnić się będzie przez parlament, zwołany na podstawie powszechnego, równego, tajnego, bezpośredniego i proporcjonalnego prawa wyborczego, bez względu na płeć, narodowość i wyznanie<sup>6</sup>. Do uchwalenia pełnej Konstytucji władzę najwyższą „tymczasowo sprawują drogą podziału i koordynacji wyższych funkcji państwowych Dyrektoria, Państwowa Rada Ludowa i Rada Ludowych Ministrów<sup>7</sup>. Faktycznie całość władzy znajdowała się w rękach Dyrektorii, której przewodniczący mógł zatwierdzać uchwalone przez Państwową Radę Ludową ustawy, a także zatwierdzał mianowanych przez Radę Ludowych Ministrów urzędników, reprezentował państwo w stosunkach międzynarodowych itd.

W Zachodnioukraińskiej Republice Ludowej, mimo że ona istniała historycznie dość krótki czas, uchwalono szereg ustaw, odnoszących się do prawa wyborczego. Po upadku Imperium Austro-Węgierskiego 18 października 1918 roku ukraińscy posłowie

<sup>1</sup> Ibidem, s. 411.

<sup>2</sup> Do dnia 16 listopada 1919 roku.

<sup>3</sup> *Iz Uniwersału Trudowego Kongresu do Ukraińskiego narodu 28 stycznia 1919 roku* (w:) Ukraińska suspiłno-polityczna dumka w XX stollitti. Tom I, Kyjiw 1992, ss. 424-426.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 425.

<sup>5</sup> Tymczasowyj zakon Kabinetu narodnych ministriw Dyrektoriji UNR pro poriadok wnesennia j zatwerdżennia zakoniw w Ukraińskij Narodnij Respubliki (w:) Centralnyj derżawnyj archiw Ukrainy, F. 1065, opys. 1, spawa 38, arkusz 5.

<sup>6</sup> Zakon pro tymczasowe Werchowne upravlinnia ta poriadok zakonodawstwa w Ukraińskij Narodnij Respubliki (w:) Centralnyj derżawnyj archiw Ukrainy, F. 3866, opys 1, spawa 53, arkusz 20-20 zw.

<sup>7</sup> Ibidem.

do parlamentu Austriackiego i Sejmów krajowych Galicji i Bukowiny, przedstawiciele episkopatu, ukraińskich partii politycznych założyli we Lwowie Ukraińską Radę Narodową z kompetencjami parlamentu. W manifeste Ukraińskiej Rady Narodowej napisano, że „wszystkie mniejszości narodowe wezwane są niezwłocznie do wskazania swoich przedstawicieli do Ukraińskiej Rady Narodowej w odpowiadającej liczbie ich ludności liczbie”<sup>1</sup>. Ukraińska Rada Narodowa podjęła decyzję by zwołać we Lwowie zjazd „mężów zaufania” w celu zatwierdzenia składu personalnego Rady i zaproklamowania państwa ukraińskiego na ukraińskich ziemiach imperium Austro-Węgierskiego. 5 listopada ogłoszono deklarację programową Ukraińskiej Rady Narodowej, która zapowiadała, że „w państwie Ukraińskim wszyscy obywatele bez względu na język, wyznanie, stan, czy płeć będą równi wobec prawa”<sup>2</sup>. Pierwszymi ustawami uchwalonymi przez Ukraińską Radę Narodową był Statut Rady Narodowej, a także Tymczasowa Ustawa Zasadnicza o państwowej samodzielności ziem ukraińskich byłej monarchii Austro-Węgierskiej, której art. 4 przewidywał, że „prawo władzy w imieniu Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej ma cały jej lud przez swoich przedstawicieli, wybranych na podstawie powszechnego, równego, bezpośredniego, tajnego i proporcjonalnego prawa głosowania bez względu na płeć”. Najwyższym organem władzy miało być Zgromadzenie Ustawodawcze Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej. Do momentu wybrania władza ustawodawcza miała należeć do Ukraińskiej Rady Narodowej, a wykonawcza – do Sekretariatu Państwowego na czele z Kostem Lewyćkym<sup>3</sup>. Tymczasowa ustawa zasadnicza została uzupełniona szeregiem innych ustaw, między innymi Tymczasową ustawą o administracji Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej z dnia 16 listopada 1918 roku, która regulowała kwestie organizacji i kompetencji miejscowych organów władzy. Podstawowym przedstawicielem władzy w powiecie był mianowany przez sekretarza spraw wewnętrznych komisarz powiatowy. Mianował on wiejskich i osiedlowych komisarzy społecznych, a jeżeli byli już wybrani – zatwierdzał ich kandydatury. Komisarz powiatowy miał także prawo rozwiązywać miejscowe rady i zarządzać nowe wybory na zasadach powszechnego i równego prawa wyborczego. We wszystkich powiatach drogą wyborów utworzono powiatowe rady narodowe, a w gromadach i miastach – gromadzkie (społeczne) i miejskie rady<sup>4</sup>. Wybory te odbyły się w końcu listopada – na początku grudnia 1918 roku. Ustawodawstwo uwzględniające zasady prawa wyborczego było nowoczesne w tamtym okresie: gwarantowało zwierzchnictwo i suwerenność narodu, elementy demokracji bezpośredniej, równe prawa wszystkich obywateli niezależnie od ich rasy, wyznania, narodowości, płci itd. Realizując wymienione zasady Rada uchwaliła szereg

<sup>1</sup> Gazeta „Diło”, 18.10.1918.

<sup>2</sup> W. Sółdatenko, Ukraińska rewolucja. Istorycznyj narys: Monografija, Kyjiw 1999, s. 599.

<sup>3</sup> B. Tyszczyk, Zachidno Ukrajinska Narodna Respublika (1918 – 1923). Istorijska derżawy i prawa, Lwiv 2004, s. 132.

<sup>4</sup> Por. dokładniej Kołomyja w czasy Zachidnoukrajinskoji Narodnoji Respubliki, Kołomyja 2000, s. 10.

<sup>5</sup> Tymczasowyj Osnownyj Zakon pro derżawnu samostijnist’ ukrajinskich zemel kołysznoji Awstro-Ugorškoji monarchiji (w:) Centralnyj derżawnyj archiw Ukrainy, F. 2192, opys 2, spawa 3, arkusz 35-35 zw.

<sup>6</sup> Gazeta „Diło”, 15.11.1918.

<sup>7</sup> Por. dokładniej O. Kohut, Deszczo pro administraciju w ukrajinskoji derżawi (w:) Kałendar towarystwa „Proswita” na zwyczajnyj rik 1923. Lwiv 1922, ss. 93-102; S. Stebel’skyj, Naczerek derżawnogo ustroju Zachidnoji Oblasty Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki (w:) Ukrainec. Kałendaryk na zwyczajnyj rik 1919, Stanysławiw 1919, ss. 21-33; M. Czubatyj, Derżawnyj ład na Zachidnij Oblasty Ukrajinskoji Narodnoji respubliki, Lwiv 1921.

odpowiednich ustaw wyborczych. Uchwalono ustawę o zwołaniu Sejmu Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej i o wyborach (ordynację wyborczą) do Sejmu ZUNR, które przewidywały powszechne, równe, bez względu na płeć, bezpośrednie, tajne i proporcjonalne wybory w których prawo udziału otrzymali wszyscy obywatele. Jednoizbowy parlament miał składać się z 226 posłów: 160 Ukraińców (70,8 % od ogólnej liczby głosujących), 33 Polaków (14,6 % głosujących), 27 Żydów (11,9 %) i 6 Niemców (2,7 %). Dla każdej mniejszości narodowej miano utworzyć osobne okręgi wyborcze (15 ukraińskich, 5 polskich, 5 żydowskich, 1 niemiecki). Po wybraniu nowego Sejmu Ukraińska Rada Narodowa miała ulec likwidacji, jednak wydarzenia wojny polsko-ukraińskiej 1918-1919 roku nie pozwoliły przeprowadzić powyższego scenariusza.

Analizując ustawodawstwo wyborcze Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej trzeba także zauważyć, że przewidywało ono szereg ograniczeń realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego. Prawa wyborczego były pozbawione osoby psychicznie chore; osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstw, w tym zabójstwa, rozboju, gwałtu, kradzieży; osoby skazane za przestępstwa przeciwko wolności wyborczej przy wyborach ustawodawczych organów ZUNR; osoby skazane więcej niż dwa razy w ciągu ostatnich dwóch lat za pijaństwo. Tak szerokich ograniczeń prawa wyborczego jak w Zachodnioukraińskiej Republice Ludowej nigdy więcej prawodawstwo ukraińskie nie przewidywało. Wiele z nich należy uznać jednak za uzasadnione. Można zadać pytanie czy osoba uzależniona od alkoholu lub narkotyków potrafi dostatecznie ocenić sytuację polityczną w swoim kraju i odpowiedzialnie podjąć działania, od których zależy dalszy los państwa?

Mówiąc o obowiązującym ustawodawstwie Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej chciałbym kilka słów poświęcić projektom ustaw proponujących odmienny kształt ustroju państwowego. Na przykład projekt tymczasowych ustaw zasadniczych zaproponowanych w 1918 roku przez znanego konstytucjonalistę Stanisława Dnistriańskiego wprowadzający zasady powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu Ludowego, przewidywał również pełną autonomię dla miejscowych gromad, których radni też mieli być wybierani według takich samych zasad jak do Sejmu i posiadać szeroki zakres kompetencji. Ten projekt przewidywał, że wszyscy urzędnicy państwowi powinni biegle posługiwać się trzema językami: ukraińskim, polskim i niemieckim oraz komunikować się z obywatelami w jednym z tych trzech języków na ich żądanie. Inne projekty ustaw w zamierzeniu przekształcające republikę parlamentarną w prezydencką zaproponował rząd Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej na uchodźctwie po przegraniu wojny polsko-ukraińskiej (chodzi tu o projekt podstaw ustroju państwowego Republiki Halickiej zaproponowany Radzie Najwyższej i Lidze Narodów 30 kwietnia 1921 roku). Projekt przewidywał, że prezydent będzie wybierany w drodze bezpośrednich wyborów przez cały naród. Ukształtowanie kompetencji parlamentu i rządu potwierdza zamysł autorów projektu stworzenia potężnej władzy prezydenckiej.

<sup>1</sup> Centralnyj derżawnyj archiw u m. Lwowi, Fond 581, sprawa 96, arkusz 16.

<sup>2</sup> Por. S. Makarczuk, *Respublika hałyczan*. Lwiv. 1997; M. Seńkiw, I. Dymuneć, *Zachidnoukrajinska Narodna Respublika 1918-1921*, Drohobycz 1996.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Por. Centralnyj derżawnyj archiw wyszczych organiw władzy i uprawlinnia Ukrainy, F. 4465, opys 1, sprawa 474, arkusz 80-81.

<sup>5</sup> Ibidem, arkusz 83-84.



Podsumowując omawianie tematu ustawodawstwa wyborczego w istniejących po pierwszej wojnie światowej państwach ukraińskich chciałbym krótko przedstawić rolę ukraińskiego przedstawicielstwa parlamentarnego w Polsce międzywojennej. Na mocy Traktatu Wersalskiego, który wszedł w życie 10 stycznia 1920 roku, Polska otrzymała mandat w Galicji Wschodniej na 25 lat, później decyzję w kwestii dalszego losu miała podjąć Liga Narodów. Takiej decyzji mocarstw światowych ostro sprzeciwiał się rząd Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej na uchodźztwie na czele z Ewhenem Petruszewyczem<sup>1</sup>, lecz komunikat Rady Ambasadorów z dnia 12 lipca 1921 roku nie uznawał rządu ZUNR na uchodźztwie za reprezentanta terytorium i ludności Galicji Wschodniej<sup>2</sup>. Mimo takiej decyzji Rady Ambasadorów trwały rokowania polsko-ukraińskie co do możliwego porozumienia, według którego rząd Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej na uchodźztwie miałby przestać istnieć, a Galicja otrzymałaby status autonomiczny w Polsce. Rozmowy nie osiągnęły pozytywnego skutku<sup>3</sup>. 26 września 1922 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, która miała gwarantować status autonomiczny dla trzech województw galicyjskich (Lwowskiego, Stanisławowskiego i Tarnopolskiego)<sup>4</sup> i która jednak nigdy nie weszła w życie. Protestując przeciwko dyskryminującej ich prawa sytuacji Ukraińcy galicyjscy bojkotowali wybory do Sejmu RP w grudniu 1922 roku<sup>5</sup>, czyli w tej kadencji Sejmowej prawie nie było ukraińskiego przedstawicielstwa parlamentarnego, a Galicję Wschodnią reprezentowali posłowie wybrani jeszcze w 1911 roku do Austriackiej Rady Państwowej. Ze wszystkich ukraińskich partii politycznych w wyborach parlamentarnych w 1922 roku wzięła udział tylko propagująca zasady współpracy z polską władzą Ukraińska Partia Chłopska, która zdobyła 25 mandatów poselskich do Sejmu i 6 mandatów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup>.

14 marca 1923 roku Rada Ambasadorów wykonując postanowienie art. 87 Traktatu Wersalskiego przyznała Polsce Galicję Wschodnią wraz z żądaniem nadania jej pełnego statusu autonomicznego w ramach państwa polskiego powołując się na to, „że Polska uznała w stosunku do wschodniej części Galicji, iż podstawy etnograficzne obowiązkowo wymuszają ustanowienie tam ustroju autonomicznego”<sup>7</sup>, czego jednakże nigdy praktycznie nie zrealizowano<sup>8</sup>. Mimo to decyzja Rady Ambasadorów

---

<sup>1</sup> Będąc z 1910 roku posłem Sejmu Galicyjskiego we Lwowie E. Petruszewycz inicjował uchwalenie w 1913 roku nowego ustawodawstwa wyborczego w Galicji i Lodomerii, przewidującego zwiększenie kwoty Ukraińców w Sejmie do 62 osób. Po zaproklamowaniu Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej E. Petruszewycz otrzymał od Ukraińskiej Rady Narodowej uprawnienia dyktatorskie, pozwalające łączyć obowiązki prezydenta i przewodniczącego rządu. Po obaleniu ZUNR do marca 1923 roku kierował rządem ZUNR na uchodźztwie.

<sup>2</sup> R. Torzecki, *Kwestia ukraińska w polityce III Rzeszy 1933-1939*, Warszawa 1972, s. 46. I

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 48.

<sup>4</sup> Por. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 1922 roku, Nr 80, poz. 82.

<sup>5</sup> Por. dokładniej A. Ajnenkiel, *Historia sejmów polskiego. Tom 2. Część 2. II Rzeczpospolita*. Warszawa 1989.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 418

<sup>7</sup> *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 1923 roku, Nr 49, poz. 333.

<sup>8</sup> Oprócz przyznania statusu autonomicznego Galicji Wschodniej polskiej władzy także zobowiązywały się założyć we Lwowie uniwersytet ukraiński, czego też nie było zrobiono. Taka sytuacja powodowała dodatkowe napięcie w stosunkach polsko-ukraińskich, bo Ukraińcy, zwłaszcza od razu po wojnie polsko-ukraińskiej i klęsce Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej, mieli istotny problem z dostaniem się na studia na Uniwersytecie Lwowskim i musiały szukać możliwości podjęcia studiów poza Galicją Wschodnią (w Krakowie, Warszawie, Wiedniu, Berlinie itd.).

spowodowała, że większość ukraińskich partii politycznych zmieniła swoje stanowisko w stosunku do wyborów parlamentarnych w Polsce, stawiając sobie za cel walkę legalnymi środkami o autonomię. Na przykład Ukraińskie Zjednoczenie Narodowo-Demokratyczne (UNDO) reprezentujące umiarkowano-narodowy nurt polityczny w trakcie wyborów do Sejmu RP w 1928 roku uzyskało 28 mandatów poselskich. Po 1928 roku partie ukraińskie posiadały we wszystkich kadencjach II Rzeczypospolitej swoich posłów, którzy wywarli dość istotny wpływ na politykę państwa polskiego. Na przykład w 1935 roku w wyborach parlamentarnych UNDO dostała 13 mandatów poselskich do Sejmu i 4 - do Senatu. Razem Ukraińcy otrzymali wtedy 10 % mandatów poselskich w Sejmie. Wasyl Mudryj został wybrany wicemarszałkiem Sejmu podczas dwóch kadencji Sejmu RP, w 1935 i 1938 roku, i na ostatnim posiedzeniu Sejmu RP 2 września 1939 roku w imieniu Ukraińców deklarował wolę obrony Polski przed napastnikami<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Żarnowski, *Spółeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 1972, s. 374.

<sup>2</sup> A. Ajnenkel, *Polityka Polsezi stosowno ukrajinciw u miżwojennyj period: wybrani problemy* (w:) *Suspilno-politycznyj żurnal „Ji”*. Czysło 28, Lwiv 2003.