

УДК 340 (09).192/199

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.1.7>

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ
УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ В ЕКЗИЛІ
(КІНЕЦЬ 1920 Р. – 22 СЕРПНЯ 1992 Р.):
ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Дзейко Ж.О.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії та історії права та держави
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0002-2644-8474
e-mail: Dzeiko@ukr.net*

Дзейко Ж.О. Правовий статус та діяльність органів влади Української Народної Республіки в екзилі (кінець 1920 р. – 22 серпня 1992 р.): історико-правові аспекти.

Здійснено історико-правове дослідження правового статусу та діяльності органів влади Української Народної Республіки (далі – УНР) в екзилі (кінець 1920 р. – 22 серпня 1992 р.). Зроблено висновок про те, що, оскільки наприкінці 1920 р. органи влади УНР втратили вплив на населення внаслідок встановлення радянської влади на більшій частині українських територій та УНР фактично припинила своє існування, що було формально закріплено мирним договором між Річчю Посполитою Польською та Радянською Росією 18 березня 1921 р. у Ризі, органи влади УНР втратили статус державних та набули статусу громадських. Проаналізовано зміст прийнятого Радою Народних Міністрів і затвердженого Головою Директорії 9 січня 1921 р. нормативного акта під назвою «Закон про Раду Республіки», у якому Рада Республіки визначалася як «тимчасовий верховний орган народної влади, якому належить повнота влади». Органи влади УНР імітували державну діяльність: Рада Республіки – як законодавчий, Рада Народних Міністрів – як виконавчий орган влади, Голова Директорії – як глава УНР. Після припинення існування Ради Республіки у серпні 1921 р. функції органів влади УНР в екзилі здійснювали Голова Директорії та Рада Народних Міністрів. Досліджено зміст «Тимчасового закону про реорганізацію Державного Центру УНР в екзилі» від 10 червня 1948 р., у якому встановлено компетенцію складових частин Державного Центру УНР: Президента, Віце-президента, Уряду, Української Національної Ради. На основі аналізу змісту цього нормативного акта зроблено висновок про те, що Державний Центр УНР в екзилі формально мав статус громадської організації, втім удавав себе за орган державної влади та імітував державні функції. Відповідно до цього документа, Українська Національна Рада виконує «функції тимчасового законодавчого представництва». Взаємозв'язок між складовими частинами Державного Центру УНР в екзилі мав виявлятися в нормотворчому процесі та при формуванні Уряду. Передбачено політичну відповідальність Уряду перед Українською Національною Радою та Президентом УНР. Встановлено підзвітність Уряду перед Українською Національною Радою та підконтрольність Президенту УНР. Президент УНР був наділений правом розпуску Української Національної Ради за пропозицією Уряду. Органи влади, сформовані на підставі цього акта, мали статус громадських та здійснювали функції у міжнародній, нормотворчій, політичній, науковій та інших сферах.

Ключові слова: Українська Народна Республіка, орган влади, органи влади Української Народної Республіки, органи влади в екзилі, Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі.

Dzeiko Zh.O. The legal status and activities of the authorities of the Ukrainian People's Republic in exile (end of 1920 – August 22, 1992): historical and legal aspects.

A historical and legal study of the legal status and activities of the authorities of the Ukrainian People's Republic (hereinafter - the UPR) in exile (late 1920 – August 22, 1992). It is concluded that, since at the

end of 1920 the authorities of the UPR lost influence on the population as a result of the establishment of Soviet power in most of the Ukrainian territories and the UPR actually ceased to exist, which was formally fixed by a peace treaty between the Polish-Lithuanian Commonwealth and Soviet Russia on March 18, 1921. in Riga, the UNR authorities lost their state status and acquired public status. The content adopted by the Council of People's Ministers and approved by the Chairman of the Directory on January 9, 1921 was analyzed. a normative act entitled "Law on the Council of the Republic," in which the Council of the Republic was defined as "a temporary supreme authority of the people, which has full power." The authorities of the UPR imitated state activity: the Council of the Republic – as legislative, the Council of People's Ministers - as executive authority, the Head of the Directory – as the head of the UPR. After the termination of the existence of the Council of the Republic in August 1921 the functions of the UNR authorities in exile were carried out by the Head of the Directory and the Council of People's Ministers. The content of the "Temporary Law on the Reorganization of the State Center of the UNR in Exile" of June 10, 1948, which established the competence of the constituent parts of the State Center of the UNR: President, Vice-President, Government, Ukrainian National Council, was studied. Based on the analysis of the content of this normative act, it was concluded that the State Center of the UPR in exile formally had the status of a public organization, but pretended to be a state authority and imitated state functions. According to this document, the Ukrainian National Council performs "the functions of a temporary legislative representation." The relationship between the constituent parts of the State Center of the UPR in exile had to be revealed in the rule-making process and in the formation of the Government. The political responsibility of the Government to the Ukrainian National Council and the President of the UPR was envisaged. The Government's accountability to the Ukrainian National Council and control over the UNR President were established. The UNR President was vested with the right to dissolve the Ukrainian National Council at the suggestion of the Government. The authorities formed on the basis of this normative act had the status of public and performed functions in international, normative, political, scientific and other spheres.

Key words: Ukrainian People's Republic, authority, authorities of the Ukrainian People's Republic, authorities in exile, State Center of the Ukrainian People's Republic in Exile.

Постановка проблеми. У нинішній період суспільного розвитку увагу науковців привертає діяльність органів влади УНР в екзилі. Адже висвітлення зазначеної проблематики сприятиме кращому з'ясуванню їх важливого внеску, досвіду та історичного значення для становлення сучасної України.

Стан опрацювання проблеми. Процес функціонування органів влади УНР в екзилі досліджено в юридичній та історичній науках. Важливе значення для розкриття юридичних аспектів досліджуваної проблематики мають праці з історії держави і права сучасних українських науковців, серед яких: Ж.О. Дзейко [1], А.Ю. Іванова [2], І.В. Музика [3], І.Ю. Панова [4], О.В. Токарчук [5] та ін. Великий внесок у дослідження історичних та політичних аспектів діяльності органів влади УНР в екзилі здійснено у низці робіт таких науковців, як: Ю.В. Недужко, В.О. Парандій, В.М. Піскун, Д.В. Решетченко, В.М. Яблонський та ін. Втім, не усі питання знайшли висвітлення чи вирішуються неоднозначно в юридичній науці та потребують подальшого опрацювання, у тому числі низка аспектів правового статусу та діяльності органів влади УНР в екзилі.

Метою цієї статті є історико-правове дослідження проблематики правового статусу та діяльності органів влади УНР в екзилі (кінець 1920 р. – 22 серпня 1992 р.).

Виклад основного матеріалу. В українознавчій літературі відсутній єдиний підхід до вирішення різних аспектів проблематики правового статусу органів влади УНР в екзилі. Дослідження автором правового статусу та діяльності органів влади УНР в екзилі ґрунтується на наступній точці зору, обґрунтованій в українознавчій літературі: «Доба Директорії Української Народної Республіки ... має три устроєві періоди: 1. від повстання до Трудового Конгресу; 2. від Трудового Конгресу до повної окупації України більшовиками наприкінці 1920 р.; 3. праця на еміграції під час ворожої окупації» [6, с. 649]. Автор підтримує поширене у юридичній науці розуміння держави як єдності трьох елементів: території, населення та влади. Оскільки наприкінці 1920 р. органи влади УНР втратили вплив на населення внаслідок встановлення радянської влади на більшій частині українських територій, що було формально закріплено мирним договором між Річчю Посполитою Польською та Радянською Росією 18 березня 1921 р. у Ризі, органи влади УНР втратили статус державних та набули статусу громадських. Органи влади УНР функціонували в

Польщі, Франції, Германії, США та інших державах. Вважаючи на те, що органи влади УНР набули статусу громадських, прийняті ними нормативні акти можна охарактеризувати як акти громадських організацій. Тим не менш, особи, які входили до складу органів влади УНР, позиціонували себе представниками відповідної держави та приймали нормативні акти, які іменували законами, постановами та ін. У зв'язку із вищезазначеним, у цій статті автор вживає термінологію, яка застосована у досліджуваних нормативних актах та інших документах, втім відстоює точку зору про те, що формально - це акти громадських організацій. Обґрунтованим видається твердження І.Ю. Панової про те, що «всі нормативні акти ДЦ УНР в екзилі слід вважати корпоративними актами» [4, с. 12].

9 січня 1921 р. Радою Народних Міністрів був прийнятий і Головою Директорії затверджений нормативний акт (квасізакон) під назвою «Закон про Раду Республіки». Цей акт передбачав створення Ради Республіки на підставі куріального, а також територіального принципів. Характер виборчих систем мав визначатися самими куріями. Структура Ради Республіки чітко визначена не була, але цей орган повинен був мати колегіальний характер і складатися з 67 депутатів. Очолювати його мав Голова Ради Республіки. Рада Республіки визначалася як «тимчасовий зверхній орган народної влади, якому належить повнота влади». Втім вирішення низки найважливіших питань життя суспільства, таких як державний устрій, прийняття конституції, земельні питання, права національних менших передбачалося здійснити органом «народного представництва, що його буде скликано на території УНР». Згідно змісту цього акта, головним напрямком діяльності Ради Республіки визначалася законодавча сфера (формально – нормотворча). До видання нових актів, які б врегульовували «порядок проходження законопроектів», Рада Республіки мала керуватися законами, які були прийняті за часів існування УНР. У процесі здійснення вищезазначеної діяльності мав виявлятися зв'язок між органами влади УНР - Радою Народних Міністрів, яка мала затверджувати законопроекти перед поданням їх на розгляд Ради Республіки, та Головою Директорії, якому надавалося право відкладального вето на прийняті Радою Республіки акти, які позиціонувалися як закони. Було передбачено політичну відповідальність Ради Народних Міністрів перед Радою Республіки [7, с. 2]. «Відбулося урочисте відкриття Ради Республіки» 3 лютого 1921 р. [8, арк. 9 зв.].

Підвищенню ефективності діяльності Ради Республіки сприяло визначення її організаційної структури в нормативних актах: так, 10 лютого 1921 р. «Рада Республіки ухвалила організувати комісії» [9, с. 4]. Певну ясність в організаційну структуру Ради Республіки мав внести так званий законопроект «Про утворення Малої Ради Республіки» (1921 р.), який передбачав надання Малій Раді Республіки компетенції Ради Республіки «на випадок фактичної неможливості відбуватися засіданням Ради Республіки» [10, с. 3]. Що стосується питання нормотворчої діяльності Ради Республіки, саме яка визначала її основне призначення, то «на розгляд Ради Республіки за весь час її функціонування було внесено 93 законопроекти ... Ухвалено за весь час 65 законопроектів». З усіх законів, які ухвалила Рада Республіки, лише 2 призначалися діяти в майбутньому на території України. Що ж до решти ухвалених Радою Республіки актів, то це були «постанови» про асигнування коштів. Також було прийнято кілька законів, які носили «виключно політичний характер» [8, арк. 11 зв.-12]. Своєрідним виконавчим органом УНР в екзилі була Рада Народних Міністрів, сформована Радою Республіки у березні 1921 р. [11, с. 4] (натомість Ради Народних Міністрів, сформованої ще на території УНР). Свої функції органи влади УНР здійснювали у взаємодії, яка виявлялася не лише у нормотворчому процесі, а також у формуванні Ради Народних Міністрів, політичній відповідальності Ради Народних Міністрів перед Радою Республіки тощо. Як засіб контролю Ради Республіки за діяльністю Ради Народних Міністрів застосовувалося внесення нею інтерпеляцій до Ради Народних Міністрів [8, арк. 15]. Зниженню ефективності діяльності названих органів сприяло допущення сумісності мандату члена Ради Республіки і посади в Раді Народних Міністрів [12, с. 37]. Рада Республіки припинила своє існування у серпні 1921 р. [13, с. 1], після чого функції органів УНР у вигнанні здійснювали Голова Директорії і Рада Народних Міністрів.

10 червня 1948 р. було прийнято «Тимчасовий закон про реорганізацію Державного Центру УНР в екзилі» [14, с. 311–324], який визначав компетенцію складових частин Державного Центру УНР: Президента, Віце-президента, Уряду, Української Національної Ради. «Тимчасовий закон» передбачав формування Української Національної Ради на основі виборів представників від «українських політичних партій», «громадського сектору та покликаних з номінації» [14,

с. 311–324]. Що стосується компетенції членів Української Національної Ради, то названий «закон» допускав принцип суміщення депутатського мандату і посад в Уряді, за винятком Голови і членів Президії Української Національної Ради. Припинення повноважень депутатів могло статися внаслідок «а) добровільного зречення; б) смерті члена; в) невиконання мандату впродовж каденції без виправдання; г) відкликання партією, до якої даний член належить» [14, с. 311–324]. Остаточне рішення щодо питання позбавлення мандату депутата мала виносити сесія Української Національної Ради. Також повноваження депутатів мали припинятися з моменту закінчення строку повноважень названого органу.

Українська Національна Рада визначалася як однопалатний орган. До її структурних елементів можна віднести керівні органи (Президія та Голова Української Національної Ради) і комісії. Президія Української Національної Ради визначалася як колегіальний орган, що мав обиратися Українською Національною Радою. Голова Української Національної Ради розглядався і як Голова її Президії. Президія Української Національної Ради мала діяти між сесіями і виконувати всі функції Української Національної Ради, за деякими винятками. Постанови Президії, прийняті між сесіями Української Національної Ради, мали бути «подані до відома найближчому пленумові Української Національної Ради». Голова Української Національної Ради, який водночас був і Головою Президії цього органу, мав обиратися на «першому пленарному засіданні нового скликання» Української Національної Ради. Він мав репрезентувати Українську Національну Раду, проводити засідання Президії і пленумів Української Національної Ради та скликати засідання її Президії. Порядок заміщення посади Голови мав бути таким: його функції до чергової сесії Української Національної Ради й обрання нового Голови мав перебрати на доручення Президії один із заступників Голови. До складу Української Національної Ради мали входити і її постійні комісії, які, крім «Регулямінової», мали діяти на період сесії Української Національної Ради [14, с. 311–324].

Згідно цього «закону», основним призначенням Української Національної Ради мали стати своєрідні законодавчі (формально – нормотворчі) повноваження, які вона мала здійснювати на сесіях (звичайних і надзвичайних). Скликання сесій мало відбуватися з участю Уряду та Президента. Названий нормативний акт регламентував деякі аспекти законодавчого (формально – нормотворчого) процесу. Зокрема, він передбачав обов'язок Уряду, його окремих членів або їх замісників брати участь у всіх засіданнях Української Національної Ради і Президії з правом голосу, а коли вони були одночасно членами Української Національної Ради, то на пленарних засіданнях названого органу мали брати участь у голосуванні, за винятком справ, що торкалися складу Уряду. Президент наділявся правом участі у засіданнях Української Національної Ради та її Президії («з активною в них участю»). Право вето Президента на законопроекти Української Національної Ради можна розглядати як засіб обмеження повноважень Української Національної Ради з боку Президента [14, с. 311–324]. Взаємозв'язок між складовими частинами Державного Центру УНР в екзилі мав виявлятися і в процесі формування Уряду: призначати Голову Уряду мав Президент УНР, якому також було надано право затвердження членів Уряду на посади за внесенням Голови Уряду. «Закон» встановлював політичну відповідальність Уряду перед Українською Національною Радою (Уряд мав піти у відставку у разі висловлення йому вотуму недовіри з боку Української Національної Ради) та перед Президентом УНР, який наділявся обов'язком відкликання Уряду на вимогу Української Національної Ради або її Президії, а також «в порозумінні з Віце-президентом, якщо виникнуть засадничі політичні розходження з Урядом» [14]. Закон передбачав індивідуальну відповідність членів Уряду перед Президентом УНР. Уряд мав бути підвітний перед Українською Національною Радою. Певні контрольні функції щодо Уряду мав здійснювати Президент УНР, беручи участь у його засіданнях. Як противагу праву вимоги Української Національної Ради або її Президії про відкликання Уряду щодо Президента УНР можна вважати право розпуску Української Національної Ради Президентом УНР на пропозицію Уряду. Як своєрідний механізм «стримувань і противаг» щодо Української Національної Ради можна розглядати і положення «закону» про те, що «у засіданнях Президії УН Ради беруть участь Президент, Віцепрезидент та Уряд, але без права голосування» [14, с. 311–324].

Перша сесія Української Національної Ради відбулася у липні 1948 р. в Авсбурзі (Баварія), на якій було обрано Голову Національної Ради, Президію, комісії Української Національної Ради. Президент УНР сформував Уряд [15, с. 325–364]. Свою легітимність вони підтримували шляхом вироблення політичної свідомості українського народу, формування думки світової громадськості про «відновлення Української Національної Держави на основах незалежності» [16, с. 131]. 14

і 15 березня 1992 р. Українська Національна Рада на своїй надзвичайній сесії прийняла постанову «Про передачу повноважень Державного Центру УНР в екзилі Державній владі в Києві та припинення діяльності ДЦ УНР на вигнанні», якою передбачалося, що «з моментом передачі повноважень ДЦ УНР в екзилі Владі незалежної України припиняються дії ДЦ УНР в екзилі» [17, с. 108-109]. 22 серпня 1992 р. Президенту України була надана Грамота, схвалена Українською Національною Радою «Про складення повноважень і припинення діяльності Державного Центру Української Народної Республіки в екзилі» [18, с. 4].

Висновки. Наприкінці 1920 р. УНР фактично припинила своє існування, що було формально закріплено мирним договором між Річчю Посполитою Польською та Радянською Росією 18 березня 1921 р. у Ризі, і тому органи влади УНР втратили статус державних та набули статусу громадських. 9 січня 1921 р. Радою Народних Міністрів був прийнятий і головою Директорії затверджений нормативний акт – «Закон про Раду Республіки», де Рада Республіки визначалася як «тимчасовий верховний орган народної влади, якому належить повнота влади». Органи влади УНР імітували державну діяльність: Рада Республіки – як законодавчий, Рада Народних Міністрів – як виконавчий орган влади, Голова Директорії – як глава УНР. Після припинення існування Ради Республіки у серпні 1921 р. функції органів влади УНР в екзилі здійснювали Голова Директорії та Рада Народних Міністрів. 10 червня 1948 р. було прийнято «Тимчасовий закон про реорганізацію Державного Центру УНР в екзилі», який визначав компетенцію складових частин Державного Центру УНР: Президента, Віце-президента, Уряду, Української Національної Ради. Основним призначенням Української Національної Ради мали стати законодавчі (формально – нормотворчі) повноваження. Зв'язок між складовими частинами Державного Центру УНР в екзилі мав виявлятися в законодавчому (формально – нормотворчому) процесі і в процесі формування Уряду. Цей акт встановлював політичну відповідальність Уряду перед Українською Національною Радою та перед Президентом УНР. Уряд мав бути підзвітний перед Українською Національною Радою. Контрольні функції щодо Уряду мав здійснювати Президент УНР. Президент УНР був наділений правом розпуску Української Національної Ради на пропозицію Уряду. Органи, сформовані на підставі цього акта мали статус громадських та здійснювали діяльність у міжнародній, нормотворчій, політичній, науковій та інших сферах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дзейко Ж.О. Правовий статус вищих органів державної влади Української Народної Республіки (1917–1920 рр.): дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 1996. С. 173–182.
2. Іванова А.Ю. Проблема юридичного оформлення історико-культурної спадщини УНР. *Правова держава*. 2017. Вип. 28. С. 18–27.
3. Музика І.В. Документальна спадщина ДЦ УНР в екзилі як пам'ятка правової думки. *Правова держава*. 2018. Вип. 29. С. 505–514. URL: http://pravova-derzhava.org.ua/pravova-derjava.virusk-29_2018_.html (дата звернення: 19.06.2024).
4. Панова І.Ю. Державний центр Української Народної Республіки в екзилі: історико-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2014. 20 с.
5. Токарчук О.В. Розвиток державно-правових учень представниками української еміграції (1920–1930-і рр.): монографія. Київ: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2019. 477 с.
6. Енциклопедія українознавства. Загальна частина. Репринтне відтворення вид. 1949 р. Київ: НАН України. Інститут Української археографії, 1995. 801 с.
7. Закон про Раду Республіки: Норм. акт Ради Народних Міністрів, затв. Головою Директорії від 9 січ. 1921 р. *Український вісник*. 1921. 26 січ. Ч. 2. С. 2.
8. Рада Республіки в першій її легіслятиві / Центральний державний архів вищих органів влади та упр. України. Ф. 3696. Оп. 2. Спр. 10. Арк. 9–21 зв.
9. Рада Республіки ухвалила організувати такі комісії ... : Нормативний акт Ради Республіки від 10 лют. 1921 р. *Українське слово*. 1921. 22 лют. Ч. 10. С. 4.
10. Про утворення Малої Ради Республіки: Проект нормативного акта Ради Республіки від 26 квіт. 1921 р. *Українська трибуна*. 1921. 3 трав. Ч. 1. С. 3.
11. Новий уряд УНР. *Українське слово*. 1921. 5 квіт. Ч. 21. С. 4.
12. Бурлака М. Найближчі завдання і Державний Центр У.Н.Р. *С.У.Д. Зшиток № 1*. Київ–Тарнів: Вид-во С.У.Д., 1921. С. 31–41.

13. Розв'язання Ради Республіки. *Українське слово*. 1921. 16 серп. Ч. 59. С. 1.
14. Тимчасовий закон про реорганізацію Державного Центру УНР в екзилі: Нормативний акт від 10 черв. 1948 р. *Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі : Статті і матеріали* / ред. Л.Р. Винар і Н. Пазуняк. Філадельфія; Київ; Вашингтон. Фондація ім. С. Петлюри: Веселка: Фондація Родини Фещенко-Чопівських, 1993. С. 311–324.
15. Протокол засідання Першої сесії Української Національної Ради, яка відбулася в днях 16, 17, 18, 19 і 20 липня 1948 р. в Авгсбурзі, Баварія. *Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі ...* С. 325–364.
16. Ішук-Пазуняк Н. Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі. *Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі...С.* 129–137.
17. Про передачу повноважень Державного Центру УНР в екзилі Державній владі в Києві та припинення діяльності ДЦ УНР на вигнанні: Постанова Надзвичайної Сесії Української Національної Ради 10-го склик. від 14-15 бер. 1992 р. *Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі ...* С. 108-109.
18. Про складення повноважень і припинення діяльності Державного Центру Української Народної Республіки в екзилі: Грамота Української Національної Ради від 22 серп. 1992 р. *Розбудова держави*. 1992. № 3. С. 4.