

Нормотворча діяльність Державного центру Української Народної Республіки в екзилі

І.Ю. Панова

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права, Університет економіки та права «КРОК»

У статті досліджено нормотворчу діяльність Державного центру Української Народної Республіки в екзилі. Окремо з'ясовано процедуру прийняття нормативних актів, виокремлено суб'єкти нормотворчості, види нормативних актів, встановлено порядок набрання чинності нормативними актами.

Ключові слова: нормотворча діяльність Державного центру Української Народної Республіки в екзилі, Українська Національна Рада, Державний центр Української Народної Республіки в екзилі.

В статье исследована нормотворческая деятельность Государственного центра Украинской Народной Республики в изгнании. Отдельно определена процедура принятия нормативных актов, выделены субъекты нормотворчества, виды нормативных актов, установлен порядок вступления в силу нормативных актов.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность Государственного центра Украинской Народной Республики в изгнании, Украинский Национальный Совет, Государственный центр Украинской Народной Республики в изгнании.

In the article the norm-making activities of the State Center Ukrainian People's Republic in exile is investigated. The author found the procedure adoption of regulations, highlighted subjects norm-making activities, types of regulations, installed procedure of entry into force of regulations.

Keywords: norm-making activities of the State Center of Ukrainian People's Republic in exile, Ukrainian National Council, State Center of Ukrainian People's Republic in exile.

Постановка проблеми

Державний центр Української Народної Республіки в екзилі (надалі – ДЦ УНР в екзилі) був створений у листопаді 1920 р., коли установи державної влади УНР змушені були перенести свою діяльність на територію Польщі. Він проіснував до 1992 р., діяв у Варшаві (Польща), Парижі (Франція), Празі (Чехословаччина), частково в Бухаресті (Румунія), Авгсбурзі, Мюнхені (Німеччина), Філадельфії, Бавнд Бруку (США). ДЦ УНР в екзилі прийняв багато нормативних актів, якими регулював різні сфери своєї діяльності.

Досліджень, присвячених нормотворчій діяльності ДЦ УНР в екзилі, на сьогодні немає. Ця стаття допоможе пролити світло на прогалини, які існують в українській історико-правовій науці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Науковці до цього часу не приділяли значної уваги нормотворчій діяльності ДЦ УНР в екзилі. Хоча окремі з них, досліджуючи його діяльність, частково торкалися вказаної теми, зокрема слід відзначити: А.І. Яковліва, М.А. Ливицького, Я.Б. Рудницького, Д.В. Будков, Т.І. Шинкаренко, В.А. Чехович, О.Й. Вовк та Ж.О. Дзейко та інших.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

У період розквіту української державності є актуальним вивчення досвіду діяльності українського еміграційного уряду та його ролі у світовому та європейському політичних процесах стосовно

відновлення суверенітету та незалежності української держави. Не останню роль у діяльності ДЦ УНР в екзилі відіграла його нормотворча діяльність, яка на цей час в науковій літературі не досліджена. Тому автор статті звернула особливу увагу на процедуру прийняття нормативних актів, встановлення суб'єктів нормотворчості, видів нормативних актів, порядку набуття чинності нормативними актами тощо.

Формулювання цілей статті

Метою статті є дослідження питання нормотворчої діяльності ДЦ УНР в екзилі.

Виклад основного матеріалу дослідження

З перших кроків ДЦ УНР в екзилі приділяв багато уваги правовим засадам своєї організації та діяльності. Зокрема, правовими засадами діяльності Уряду УНР в екзилі вважалися прийняті ще на території України закони: «Про тимчасове Верховне Управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» від 12 листопада 1920 р., «Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки» від 12 листопада 1920 р., ухвалені Радою Народних Міністрів.

У першому законі зазначено, що «до часу, коли матиме чинність в Українській Народній Республіці ухвалена Народним Представництвом повна Конституція... видається цей закон, що визначає тимчасове Верховне Управління та порядок законодавства Української Народної Республіки» [1].

Оскільки, Директорія, в силу історичних обставин, не встигла на українській території прийняти конституцію, не змогла скликати парламент, то в еміграції вона діяла на підставі закону «Про тимчасове Верховне Управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» від 12 листопада 1920 р., який мав рамковий характер.

Усю нормотворчу діяльність ДЦ УНР в екзилі можна поділити на два періоди: з 1921 до 1948 р. та з 1948 до 1992 р.

Щодо першого періоду можна зазначити таке. Ще перебуваючи на території

України Урядом УНР було розроблено закон «Про Державну Народну Раду УНР» (1920 р.), яким передбачалося, що «до скликання Парляменту Української Народньої Республіки Законодавча влада в Українській Народній Республіці належить Державній Народній Раді» [2]. Такого органу на території України не було сформовано, тому після виходу в еміграцію ДЦ УНР в екзилі зробив спробу створення законодавчого органу. До моменту заснування такого органу нормативні акти, відповідно до закону «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР» приймав уряд. Так, цим законом було визначено, що до моменту скликання парламенту (Державної Народної Ради) всі його права й обов'язки покладаються на Раду Народних Міністрів [1].

Порядок прийняття актів Радою Народних Міністрів нормативно не закріплювався. Лише з практичної діяльності ДЦ УНР в екзилі відомо, що Рада Народних Міністрів ухвалювала закони та подавала їх на затвердження Голові Директорії. Акти, які приймала Рада Народних Міністрів, ставали чинними з моменту затвердження їх Головою Директорії.

Із 3 лютого 1921 р. почав працювати нормотворчий орган ДЦ УНР в екзилі – Рада Республіки, яка діяла на підставі закону «Про Раду Республіки» (1921 р.). Цим законом було визначено, що у зв'язку з неможливістю скликання на чужій території Державної Народної Ради на час перебування Уряду за межами території Республіки утворюється Рада Республіки [3, с. 3]. Рада проіснувала всього півроку. Після припинення її діяльності, нормативну діяльність продовжив здійснювати уряд. Так, Рада Народних Міністрів 4 червня 1922 р. прийняла закон «Про Статут Ради Народних Міністрів», у якому було зазначено, що якщо не функціонує законодавча установа, то Рада Народних Міністрів виконує законодавчі функції [4, арк. 40 зв].

У період діяльності Ради Республіки процес прийняття актів мав свої особливості. Закон «Про Раду Республіки» визначав, що Голова Ради Народних Міністрів протягом семи днів надсилав проект

нормативного акта Голові Ради Республіки, який ставив його на порядок денний найближчого засідання Ради Республіки. Остання брала до уваги зазначені мотиви щодо потреби змін у законопроекті та передавала його до відповідної комісії для подальшого обговорення або приймала законопроект в цілому без змін кваліфікованою більшістю. Прийнятий у цей спосіб законопроект Голова Ради Республіки надсилав Голові Ради Народних Міністрів для оголошення його у Віснику Державних Законів [3, с. 3-4].

У подальшому ДЦ УНР в екзилі аж до 1948 р. не створював законодавчого органу. За цей період його нормотворчу діяльність так само виконував уряд. Порядок прийняття нормативних актів знову здійснювався в такий спосіб: уряд ухвалював закони після чого подавав їх на затвердження Голові Директорії.

Кінцевим етапом процесу нормотворчості ДЦ УНР в екзилі було оприлюднення актів. Після виходу Уряду УНР в еміграцію всі його акти оприлюднювались у «Віснику Державних законів для всіх земель УНР». Така публікація ймовірно здійснювалася до 1921 р., оскільки надалі відомості про видання такого збірника нами не знайдені. Частково можна зустріти публікацію деяких актів ДЦ УНР в екзилі у періодичних виданнях (наприклад, «Трибуна України», «Тризуб» тощо).

Другий період нормотворчої діяльності ДЦ УНР в екзилі, пов'язаний із «Тимчасовим законом про реорганізацію українського державного центру» (далі – Тимчасовий закон) 1948 р., який можна назвати основним рамковим законом, що регулював організацію і діяльність ДЦ УНР в екзилі у повоєнні роки. На підставі цього закону було створено новий законодавчий орган ДЦ УНР в екзилі – Українську Національну Раду.

Процедура прийняття нормативних актів не була визначена в Тимчасовому законі, там містилися лише окремі згадки: «Прийняті УНРадою закони стають правосильними з моменту затвердження їх головою держави. У випадку, коли Голова Держави не затвердить закону, прийнятого

УНРадою, то цей закон після прийняття його УНРадою вдруге, стає правосильним хвилиною його прийняття» [5, арк. 81]. Пізніше це положення було змінено на 8-й сесії УНРади: «Прийняті Українською Національною Радою закони стають правосильними з моменту затвердження їх Президентом УНР в часі біжучої Сесії. У випадку, коли Президент УНР не затвердить закону, прийнятого Українською Національною Радою, тоді цей закон розглядається вдруге і після повного прийняття його двома третинами голосів стає правосильним. Українська Національна Рада може приймати на розгляд лише такі законопроекти, які були подані до відомо Президентові УНР, Урядові та членам Президії УНРади не пізніше, як за тридцять днів до відбуття Сесії» [6, с. 318].

«Внутрішній правильник виконного органу (уряду) УНР» від 11 серпня 1948 р. визначив, що уряд ухвалює законопроекти для внесення їх на розгляд Української Національної Ради [7, арк. 3]. Правильник виконавчого органу 1951 р. визначив, що уряд має право вносити самостійно або через керівників відповідних ресортів на розгляд і затвердження УНРади чи її Президії законопроекти і постанови виконавчого органу [8, арк. 1]. Правильник 1978 р. визначив, що уряд ухвалює проекти законів і постанов [9, с. 79 зв.], після чого ці проекти подає на розгляд УНРаді.

Варто зазначити, що при УНРаді діяли комісії (регуляміново-мандатна, фінансово-господарська, правнична, зовнішніх справ, адміністративно-політична, військових справ). До прав і обов'язків комісії належало розгляд і опрацювання законопроектів на основі матеріалів, одержаних від Президії УНРади [10, арк. 1]. Відповідно, можна зазначити, що комісії розглядали законопроекти до кожної наступної сесії УНРади, робили аналіз, певну експертизу законопроектів, розроблених відповідними суб'єктами нормотворчого процесу та поданих до Президії УНРади. Так, на Третій сесії УНРади (1954 р.) О. Юрченко, представник правничої комісії УНРади, подав на сесію Проект змін Тимчасового закону. Як видно з матеріалів

сесії, цей проект змін був представлений на розгляд сесії УНРади для другого читання. Саме друге читання полягало в дискусіях щодо кожного пункту цих змін. Далі на цій сесії згадується і про третє читання такого проекту, яке полягає в читанні змін Тимчасового закону в цілому та затвердження цих змін [11, с. 46]. Тобто, нормотворчий процес складався з 3-х читань, що очевидно з аналізу збірника «Третя сесія Української Національної Ради (6-12 березня 1954 року): Матеріали і документи» (1954 р.).

Процес прийняття актів (законодавчу процедуру) визначав Правильник нарад УНРади. Так, у Правильнику зазначалося, що право внесення законопроектів має Уряд і не менше п'яти членів Української Національної Ради. Внесенні до Президії (постійно діючий орган УНРади) законопроекти оголошує Голова УНРади на Пленумі УНРади (збори, засідання УНРади за участю всіх її членів), після чого передає їх до відповідних фахових комісій для розгляду та опрацювання. Після закінчення роботи над законопроектом у комісіях, останні передавали законопроект зі своїми висновками до президії, де Голова Української Національної Ради вносив його до порядку денного нарад пленуму. Прийняті на пленумі поправки чи доповнення поверталися із законопроектом ще раз до відповідної комісії, яка за допомогою правничої комісії остаточно доопрацьовувала законопроект. Після цього законопроект подавався ще раз на пленум, де його приймали в цілому [12, арк. 41 зв.]. Після трьох зазначених читань закону Голова УНРади протягом трьох днів відправляв його Голові ДЦ УНР в екзилі на підпис, після чого закон набирав чинності [12, арк. 42 зв.].

В актах ДЦ УНР в екзилі не було чітко визначено суб'єктів законодавчої ініціативи. Можна знайти дані про те, що законопроекти в УНРаду подавали особисто діячі ДЦ УНР в екзилі, які розробляли їх. Так, наприклад, С. Баран подав Голові УНРади 25 січня 1950 р. проект закону «Про зміну назви Української Народної Республіки». У ньому було запропоновано змінити назву УНР на «Українська Республіка» [7,

арк. 9]. Також Постанова (проект) виконавчого органу УНРади «Про організацію комісій для вироблення проектів майбутніх реформ щодо адміністративного поділу України та в ділянці народного господарства» від 14 жовтня 1948 р. була внесена до УНРади С. Довгалем, який на той час був міністром народного господарства [13, арк. 3].

Із нормотворчої практики ДЦ УНР в екзилі видно, що законопроекти, перед направленням на сесію УНРади розроблялися у відповідних міністерствах. Так, міністерством військових справ був підготовлений Проект Тимчасового закону «Про зміни й доповнення Тимчасового Законоположення «Про Вищу Військову Раду» (1948-1949 рр.) [14, арк. 38], підписаний головою цього міністерства М. Капустянським.

Постанова «Про публікацію законів УНРади і розпорядників виконавчого органу» (це додаток до Тимчасового закону, прийнятий на 7-й сесії) визначала, що всі закони ДЦ УНР в екзилі підписували Президент ДЦ УНР в екзилі, Голова УНРади, Розпорядники виконавчого органу, Голова виконавчого органу і керівник відповідного ресорту. Усі закони чи розпорядки набувають юридичної сили після 30-ти днів їхньої публікації, окрім, тих, що передбачали, винятки в самому тексті закону [15, арк. 53]. До цього часу подібні положення не закріплювалися нормативно.

Постанови УНРади набували чинності після затвердження їх президентом [16, с. 26]. Приймалися деякі постанови УНРади, які набували сили безпосередньо після їх оголошення [17, арк. 7 зв.]. Зазвичай у постановах зазначалося, що вони набувають чинність після їх оприлюднення відповідним ресортом (міністерством).

Здійснюючи нормотворчу діяльність, представники ДЦ декларували, що за кордоном вони продовжують діяти як уряд Української Народної Республіки. Зокрема, у нормативних актах ДЦ нерідко згадується, що вони прийняті «іменем Української Народної Республіки» та затверджені Головою Директорії [3, с. 3]. Наприклад, закон «Про Раду Республіки»,

наказ Головної команди війська Української Народної Республіки (ч. 1) від 1 липня 1937 р., наказ війську УНР від 20 листопада 1946 р., наказ Міністра Військових Справ УНР (ч. 11) від 2 березня 1960 року.

Суб'єктами нормотворчості ДЦ УНР в екзилі були уряд, Рада Республіки, Голова ДЦ УНР в екзилі, міністри, Головна команда війська, підготовча комісія по створенню УНРади, Українська Національна Рада, Президія УНРади, ресорти (міністерства) виконавчого органу, окремі міністри уряду, Комісії УНРади, Пленум виконавчого органу, Президія виконавчого органу, комітети виконавчого органу УНРади.

ДЦ УНР в екзилі приймалися такі види нормативних актів: закони, положення, постанови, статuti, накази, правильники, ухвали, меморандуми, інструкції, пропозиції, рішення, розпорядження, директиви, декрети, основний статут ДЦ УНР в екзилі (Тимчасовий закон). Крім визначених видів актів, були й нетипові акти – декларації, заклики, звернення. Так, прикладом нетипового акта може бути «Заклик Головної Еміграційної Ради проти червоного терору на Україні» (Головна Еміграційна Рада, яку очолював О. Я. Шульгин, співпрацювала із ДЦ УНР в екзилі.)

Також, ДЦ УНР в екзилі видавав й інші нетипові акти: ноти («Нота, подана Урядом УНР до п. Франкліна Рузвельта, Президента Сполучених Штатів Північної Америки з дати 9 листопада 1937 року» тощо), резолюції («Резолюція запропонована українською делегацією в справі роззброєння на річній Асамблеї Унії для Ліги Націй в Парижі 1932 року» тощо), комунікати («Комунікат українського пресового бюро в Парижі» 1931 року» тощо), меморандуми («Меморандум поданий у 1927 році восьмій Асамблеї Ліги Націй представниками урядів Кавказьких республік – Азербайджану, Грузії і Північного Кавказу та Української Народної Республіки» тощо), мемуари («Мемуар Уряду УНР в справі європейської федерації та України» від 8 вересня 1930 р. тощо), протести («Протест представника УНР» від 22 січня 1931 р. тощо), меморіали («Меморіал в справі відношення ОУНР до УНРади» тощо), відо-

зви («Відозва Виконного органу УНРади в справі святкування 30-ліття Зимового походу» від 1 грудня 1949 р. тощо), звернення («Звернення Голови Української Національної Ради до всіх українців в ССРСР з нагоди 22-го січня» тощо).

Переважна більшість прийнятих ДЦ УНР в екзилі нормативних актів має *квазі-правовий* характер, тобто вони регулювали уявні правові відносини і поширювались на уявних суб'єктів. Наприклад, закон «Про вояцькі стани УНР», який прийняла Рада Народних Міністрів і затвердив Голова Директорії 16 вересня 1947 року.

Про квазіправовий характер нормативних актів свідчить також те, що кодифікаційні роботи ДЦ УНР в екзилі не здійснювались, зокрема, частина положень нормативних актів ДЦ УНР в екзилі суперечили одне одному та основним статутам ДЦ УНР в екзилі.

Слід зазначити, що більшість нормативних актів ДЦ УНР в екзилі містять корпоративні норми. Так, корпоративні норми є правилами поведінки, що встановлюються і забезпечуються громадськими організаціями. У свою чергу, О.Ф. Скакун визначає, що корпоративна норма – це правило поведінки, встановлене організацією для своїх членів, нею визначається обсяг, характер, межа можливого і дозволеного в їхній поведінці [18, с. 272]. Особливість цього виду соціальних норм полягає в тому, що вони регулюють діяльність, зумовлену завданнями певних об'єднань громадян і спрямовану на досягнення цілей, заради яких ці об'єднання створювались [19, с. 176-177].

Варто наголосити також на тому, що процес прийняття нормативних актів органами ДЦ УНР в екзилі не можна назвати правотворчістю. Норми, які створювались в рамках ДЦ, були нормотворчою діяльністю громадської організації. Так, О.Ф. Скакун вказує, що однією з головних ознак правотворчості повинно бути здійснення її державою безпосередньо або з її попереднього дозволу, а також громадянським суспільством (народом) і його суб'єктами [18, с. 293]. Додамо, що відповідно до загальноприйнятого розуміння

норм права вони є загальнообов'язковими правилами поведінки, дія яких поширюється на все населення та всю територію країни та забезпечується державним примусом.

При цьому ДЦ УНР в екзилі хоча й виступав як суб'єкт правовідносин, усе ж не мав безпосереднього правового зв'язку з народом України. Таким чином, оскільки ДЦ УНР в екзилі був де-факто громадською організацією, яка діяла за кордоном, об'єднувала частину української еміграції та не мала безпосереднього правового зв'язку з народом України, відповідно й не могла здійснювати правотворчість. Тому нормотворчу діяльність, яку здійснював ДЦ УНР в екзилі, слід назвати діяльністю щодо підготовки, розроблення та прийняття корпоративних норм – правил поведінки, встановлених організацією для своїх членів, які спрямовані на регулювання відносин між представниками ДЦ УНР в екзилі, досягнення цілей, завдань ДЦ УНР в екзилі, а також на регулювання відносин ДЦ з іншими суб'єктами правовідносин. Невиконання та недотримання цих норм не тягло за собою будь-яких юридичних наслідків і не забезпечувалося державним примусом. Акти, прийняті ДЦ УНР в екзилі, стосувалися різних сфер його діяльності.

Якщо на початковому етапі діяльності ДЦ УНР в екзилі основним законом, що мав найвищу юридичну силу, був закон «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР», то Тимчасовий закон 1948 р., який почав діяти замість закону «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в

УНР», за формою й змістом можна віднести до конституційних актів. Однак де-факто, цей акт відігравав роль документа установчо-організаційного характеру, тобто статуту й був квазіправовим актом, оскільки його невиконання не тягло за собою жодних юридичних наслідків. Окрім того, наступні нормативні акти ДЦ УНР в екзилі не приймалися на виконання й відповідно до положень цих законів.

Висновки

Отже, оскільки ДЦ УНР в екзилі з 1923 р. мав статус громадської організації, нормативні акти, прийняті ним після 1923 р., на нашу думку, мають переважно квазіправовий характер. Вони могли б набути правового характеру (тобто загальнообов'язковості, реальності тощо) лише за умови відновлення УНР та повернення уряду в Україну. Тому, розглядаючи питання нормативної діяльності ДЦ УНР в екзилі, слід брати до уваги, що нормативні акти ДЦ УНР в екзилі, прийняті після 1923 р., мають або декларативний (оскільки не існувало механізмів їх реалізації), або корпоративний характер.

Відповідно корпоративні норми, прийняті цією організацією, встановлювали правила поведінки діячів ДЦ УНР в екзилі в рамках їх спілкування та діяльності, регулювали їхні відносини, спрямовані на реалізацію цілей і завдань ДЦ УНР в екзилі.

Коло суб'єктів нормотворчої діяльності свідчить про те, що діячі ДЦ УНР в екзилі, аж до часу його саморозпуску, старанно імітували державну діяльність центру та його структурних підрозділів.

Література:

1. Закон «Про тимчасове Верховне Управління та порядок законодавства в Українській народній Республіці» від 12 листопада 1920 р. // Вісник Державних законів для всіх земель Української Народньої Республіки. – 1920. – 19 листопада. – Вип. 2-й.
2. Закон «Про Державну Народню Раду Української Народньої Республіки» від 12 листопада 1920 р. // Вісник Державних Законів для всіх земель Української Народньої Республіки. – 1920. – 19 листопада. – Вип. 2-й.
3. Закон «Про Раду Республіки» від 9 січня 1921 р. // Вісник Державних Законів для всіх земель Української Народної Республіки. – 1921. – 10 листопада. – С. 3-4.
4. ЦДАВО України, ф. 1065, оп. 2, спр. 538, 70 арк.
5. Там само, ф. 5235, оп. 1, спр. 10, 83 арк.
6. Державний центр Української Народної Республіки в екзилі : статті і матеріали / [ред.

Л. Р. Винар, Н. Пазуняк ; слово до читача М. В. Плав'юка ; вступ. слово Л. Р. Винара ; худ. оформ. М. С. Пшінки]. – Філадельфія; Київ; Вашингтон : Фондація ім. С. Петлюри; Веселка; Фондація Родини Фещенко-Чопівських, 1993. – 494 с.

7. ЦДАВО України, ф. 5235, оп. 1, спр. 42, 145 арк.

8. Там само, спр. 155, 98 арк.

9. Там само, спр. 1635, 79 арк.

10. Там само, спр. 129, 54 арк.

11. Третя сесія Української Національної Ради (06-12 березня 1954 р.) : матеріали і документи. – Мюнхен : Видання Українського Інформаційного Бюро. – 1954. – 62 с.

12. ЦДАВО України, ф. 5235, оп. 1, спр. 28, 59 арк.

13. Там само, ф. 5235, оп. 1, спр. 788, 11 арк.

14. Там само, ф. 5235, оп. 1, спр. 57, 121 арк.

15. Там само, ф. 5235, оп. 1, спр. 1635, 79 арк.

16. Українська Національна Рада (Документи-матеріали-статті-інформації). – Лондон : Видання Уповноваженого Ресорту Преси і Інформації Виконного Органу УНРади на В. Британію. – 1949. – серпень. – 42 с.

17. ЦДАВО України, ф. 5235, оп. 1, спр. 40, 80 арк.

18. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос.]. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

19. Теорія держави і права : підручник / [Лисенков С. Л., Колодій А. М., Тихомиров О. Д., Ковальський В. С.] ; за ред. С. Л. Лисенкова. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 448 с.