

І. Ю. ПАНОВА

Ірина Юріївна Панова, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

РАДА РЕСПУБЛІКИ УНР: ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА КОМПЕТЕНЦІЯ

Рада Республіки УНР утворилася 3 лютого 1921 р. на території Польщі (м. Тарнів) і офіційно проіснувала до 5 серпня 1921 р. Це була спроба створити тимчасовий орган парламентського типу на базі політичних сил, що емігрували з території України з метою подальшого визначення зовнішньої та внутрішньої політики уряду УНР демократичним парламентським шляхом, оскільки, ідея скликання на чужій території Державної Народної Ради (законодавчого органу) відповідно до закону «Про Державну Народну Раду» не могла бути реалізована Державним Центром УНР в екзилі (у подальшому ДЦ УНР).

Після проведення у грудні 1920 р. консультацій з представниками політичних партій, в яких брали участь соціал-демократи, соціалісти-революціонери, соціалісти-федералісти, народні республіканці та соціалісти-самостійники, С. В. Петлюра 9 січня 1921 р. підписав ухвалений Радою Народних Міністрів УНР закон про утворення Ради Республіки як тимчасового парламенту. Законом «Про Раду Республіки» було передбачено, що через неможливість скликати в еміграції Державну Народну Раду, має утворитись Рада Республіки, як тимчасовий парламент¹.

У період підготовки до скликання Ради Республіки й на початку її діяльності польський уряд досить сприятливо ставився до цієї акції Державного центру УНР. Хоча на той час між Польщею і радянською Росією вже був підписаний прелімінарний мир (12 жовтня 1920 р.), відносини між ними все ще залишались напруженими². Але, після підписання Польщею Ризького мирного договору, офіційним представником УСРР та українського народу був визнаний Уряд Х. Раковського, а Уряд УНР, на думку польської сторони, мав скласти свої повноваження³.

Через вказані обставини, засідання Ради Республіки в Тарнові з квітня 1921 р. відбувались напівпідпільно, а Рада Республіки навіть змінила свою назву на Сеньорен-Конвент. Через кілька місяців вона взагалі припинила своє існування. До несприятливих зовнішніх обставин додалися серйозні суперечності в середовищі політичних сил, що створили цей орган, а також суто житейські проблеми, пов'язані, зокрема, з виїздом багатьох членів Ради в інші країни в пошуках роботи⁴.

Припинення діяльності Ради Республіки М. А. Лівіцький пояснює відсутністю належного фінансування органів ДЦ УНР в екзилі, що змушувало підлаштовуватись під нові обставини життя в еміграції, коли стали зайвими прийняття законів і постійний контроль за діяльністю уряду⁵.

Після припинення роботи Ради Республіки, Уряд УНР на чолі з В. К. Прокоповичем подав у відставку. 5 серпня 1921 р. Голова Директорії сформував новий тимчасовий уряд, який офіційно розпустив Раду Республіки, що вже фактично не існувала як орган ДЦ УНР в екзилі⁶. Після припинення діяльності Ради Республіки, ДЦ УНР в екзилі складався з Голови Директорії і Уряду.

Офіційне відкриття першої сесії Ради Республіки відбулося 3 лютого 1921 р. У законі «Про Раду Республіки» закріплювався склад Ради Республіки. Так, ст. 3 закону визначила, що Рада Республіки складається із представників політичних партій і громадсько-політичних організацій України, які почали свою діяльність до 1-го липня 1919 р. Статтею 4 цього закону закріплювався склад Ради Республіки, яка складалася із 67 депутатів. Зокрема, Українська народна партія делегувала 2 представників, Народно-республіканська партія – 5, самостійники-соціалісти – 5, селянські соціалісти – 4, соціалісти-федералісти – 5, соціал-демократи – 7, соціалісти-революціонери – 7, трудовики – 1, хлібороби-демократи – 5, єврейські партії – 6, польські – 2, німецькі – 1. Громадсько-політичні організації делегують: Об'єднана Спілка службовців залізниць – 4, Спілка службовців пошт і телеграфів – 2, місцеве самоврядування – 4, Українська кооперація – 4, культурно-освітні організації – 3.

У примітці до ст. 4 закону «Про Раду Республіки» було зазначено, що представництво для партій російських меншин на Україні, які підтримують суверенність України, буде визначатись окремим законом⁷. Але такого закону не було прийнято.

Хоча закон «Про Раду Республіки» визначив *de jure*, яким має бути склад Ради Республіки, але *de facto* до її складу входили представники Української соціал-робітничо-демократичної партії (тоді ще мала назву партії українських соціалістів-федералістів), Української партії селянських соціалістів, Української народно-республіканської партії та Союзу українських хліборобів-демократів (помірквані гетьманці).

Окрім партій делегували своїх представників такі громадські організації: Об'єднання українських кооператорів, Союз працівників самоврядування, Союз українських залізничників і поштовиків. Всі ці організації були створені на території України⁸.

У складі Ради Республіки були сформовані постійно діючі органи: президія, комісії та канцелярія. Особливу роль відігравала президія – керівна структура цього органу, яка розглядала важливі питання. Закон «Про Раду Республіки» не визначив структуру Президії Ради Республіки (далі – Президія), вона буда визначена 4-м розділом «Регуляміна Ради Республіки» від 30 березня 1921 р. (цей нормативний акт можна ототож-

нити із Регламентом Верховної Ради України). До складу Президії Ради Республіки входили Голова Ради Республіки, його заступники і секретарі, кількість яких визначала сама Рада Республіки. Президія обиралася на початку кожного нового скликання Ради Республіки⁹.

До компетенції Президії входило: керівництво засіданнями Ради Республіки, формулювання порядку денного засідань, а також розподіл обов'язків та повноважень між членами Президії та призначення на посади працівників канцелярії Ради Республіки.

Голова Ради Республіки відкривав і закривав засідання Ради Республіки та головував на засіданнях. Він стежив за порядком у залі під час засідань і у випадку порушення порядку переривав, або навіть закривав засідання. Голова представляв Раду Республіки у інших органах ДЦ УНР в екзилі, на міжнародній арені і разом із першим секретарем підписував всі ухвалені Радою Республіки нормативні акти. Голова Ради Республіки мав право брати участь у засіданнях всіх комісій Ради Республіки з правом дорадчого голосу. На випадок неможливості виконання своїх повноважень Головою Ради Республіки, його обов'язки виконував один із заступників у такому порядку, як їх обрала Рада Республіки.

Щодо секретарів Ради Республіки, то один з них визначався головним і мав право контролю за урядовими протоколами та канцелярією Ради Республіки, а також поряд з Головою Ради Республіки мав право підпису всіх актів Ради Республіки.

Головний секретар і секретарі утворювали секретаріат Ради Республіки. Секретаріат слідкував за всіма справами, що розглядалися Радою та стежив за урядовими протоколами й стенографічними записами її засідань. Секретаріат підраховував голоси під час голосування та допомагав Голові і його заступникам у виконанні їхніх повноважень.

Питання про переобрання Президії або її окремих членів вирішувала Рада Республіки¹⁰.

На початку утворення Ради Республіки не було створено її Президії. Вона була сформована лише 20 лютого 1921 р. на одному із засідань Ради Республіки і складалася із Голови Ради Республіки (І. А. Феценко-Чопівський), заступника голови (П. Пилипчук) і першого секретаря (П. Бачинський)¹¹.

При Раді Республіки діяло кілька комісій. Їх діяльність регулював 7-й розділ «Регуляміну Ради Республіки». Регуляміном було визначено, що Рада Республіки створювала на час кожного свого нового скликання такі постійні комісії: мандатну, регулямінову, фінансово-економічну, бюджетну, військову, законодавчо-адміністративну, закордонних справ, культурно-освітню. У разі необхідності Рада Республіки могла створити й інші комісії.

Кожна комісія обирала серед своїх членів Голову (а в разі потреби і його заступника) та секретаря. На засіданнях комісій велися протоколи. Кожна комісія запрошувала на свої засідання представників Уряду або фахівців з різних галузей знань. Комісії звітували про свою діяльність перед Пленумом Ради Республіки¹².

Зокрема, 12 лютого 1921 р. на засіданні Ради Республіки було обговорено питання про утворення комісій та затвердження їхнього складу¹³. Було утворено такі комісії Ради Республіки: фінансово-економічну, законодавчо-адміністративну, закордонних справ, військову, культурно-освітню, «регулямінову» (регламентна)¹⁴ та мандатну¹⁵. Кожна комісія, яка була утворена при Раді Республіки мала свій статут. У цих статутах визначалось коло питань, які вирішували дані комісії.

При Раді Республіки існувала канцелярія, яка складалась із 4-х відділів (загальний, юридичний, фінансово-рахунковий, адміністративно-господарський) і директора¹⁶.

Закон «Про Раду Республіки» не містив норми щодо канцелярії Ради Республіки. Тільки в «Регуляміні Ради Республіки» було зазначено, що при Раді Республіки є канцелярія, склад якої буде визначати окремий закон (такого закону не було прийнято). Відповідно до положень Регуляміна, Президія Ради Республіки призначала працівників канцелярії Ради Республіки. Контроль за діяльністю канцелярії здійснював головний секретар Президії Ради Республіки¹⁷.

Компетенція Ради Республіки не була чітко визначена законом «Про Раду Республіки». Зокрема, ним визначалось, що цей орган приймав закони та відправляв у відставку Раду Народних Міністрів або окремих міністрів¹⁸. Якщо проаналізувати діяльність Ради Республіки, то можемо побачити, що вона приймала нормативні акти, зокрема, «Регулямін Ради Республіки», вирішувала питання щодо асигнування коштів на різні потреби ДЦ УНР в екзилі, утворювала комісії Ради Республіки, проводила вибори Президії Ради Республіки, утворювала канцелярію Ради Республіки, вирішувала соціальні питання, зокрема, щодо поліпшення пенсійного забезпечення козаків армії УНР та їх родин та інші.

У законі «Про Раду Республіки» так само не було чітко визначено повноваження цього органу. Проаналізувавши різні сторони діяльності Ради Республіки можна виокремити її наступні повноваження:

1) у сфері створення, припинення та контролю за діяльністю державних органів: затвердження складу Уряду УНР в екзилі, розгляд питань про організацію роботи в Раді Народних Міністрів, заслуховування звітів Прем'єр-міністра про діяльність Ради Народних Міністрів, відправлення у відставку Ради Народних Міністрів або окремих міністрів, скорочення штатів державних установ.

2) у сфері зовнішньої політики: заслуховування звітів міністра закордонних справ, заслуховування доповідей послів УНР.

3) в сфері нормотворчої діяльності: прийняття законів, прийняття нормативних актів внутрішнього призначення, зокрема, законодавче регулювання питань соціального захисту населення, пенсійного забезпечення, освіти.

4) у фінансовій сфері: вирішувала питання асигнування коштів на різні потреби ДЦ УНР в екзилі, розглядала питання соціального забезпечення українських емігрантів та полонених, зокрема, щодо поліпшення матеріального становища інтернованих по таборах вояків Української армії.

5) у сфері внутрішньої організації та розгляду поточних питань: утворення комісій Ради Республіки та зміна їх складу, а також заслуховування звітів цих комісій, вибори Президії Ради Республіки, призначення посадовців канцелярії Ради Республіки, прийняття від депутатів Ради Республіки присяги, призначення відпусток депутатам Ради Республіки, розгляд на своїх засіданнях заяв різних фракцій Ради Республіки.

Відповідно до п. 8 Закону «Про Раду Республіки» цей орган обирався на строк до шести місяців¹⁹.

Окрім повноважень Ради Республіки, можна визначити функції цього органу:

Установча – встановлення системи органів влади, зокрема, затвердження складу уряду УНР в екзилі, а також формування структури Ради Республіки (утворення комісій Ради Республіки, вибори Президії Ради Республіки, призначення канцелярії Ради Республіки) тощо.

Законодавча – підготовка та прийняття законопроектів.

Контрольна – контроль за виконавчим органом – урядом, окремими міністрами та урядовцями; право розпуску уряду УНР в екзилі чи відправлення у відставку будь-якого міністра.

Фінансова – асигнування коштів на різні потреби ДЦ УНР в екзилі та на вирішення різних, зокрема, соціальних питань.

Представницька – представництво волі та інтересів політичних партій та громадсько-політичних організацій України, що розпочали свою діяльність до 1-го липня 1919 р., які на думку їх членів представляли і захищали інтереси громадян України. Уряд УНР в екзилі визнавався на міжнародній арені до 1923 р. У зв'язку із цим діячі українських політичних партій та громадсько-політичних організацій, що перебували в еміграції та входили до Ради Республіки, вважали, що вони мають право представляти інтереси народу України. Також ці партії та громадські організації мали своїх представників на території України, з якими постійно співпрацювали до остаточної окупації території України радянськими військами. Представницька функція Ради Республіки здійснювалася у двох формах: організаційній та правотворчій, зміст яких розкрито вище.

Отже, через неможливість скликати в еміграції Державну Народну Раду, відповідно до закону від 12 листопада 1920 р. «Про Державну Народну Раду», на час перебування Уряду УНР за межами території України утворилась Рада Республіки, як тимчасовий представницький законодавчий орган.

ДЦ УНР в екзилі до 1923 р. був визнаний міжнародною спільнотою, відповідно й Рада Республіки, як складова ДЦ УНР в екзилі, мала таке ж визнання. Тобто Рада Республіки офіційно визнавалася в якості парламентської установи.

Діячі ДЦ УНР в екзилі, створюючи Раду Республіки, сподівались, що в найближчі часи зможуть повернутися і продовжити свою політичну діяльність вже на території України, чого, фактично, не відбулося. Тому Раду Республіки слід вважати квазіпарламентом, оскільки ця установа лише за умови повернення представників ДЦ УНР в екзилі на територію України, могла б функціонувати як повноцінний парламент.

¹ Закон про Раду Республіки // Вісник Державних Законів для всіх земель Української Народної Республіки. – 10 листопада 1921 року. – С. 3.

² Троцинський В. П. Міжвоєнна українська еміграція в Європі як історичне і соціально-політичне явище. / НАН України, І-т соціології: Відп. ред. В. Б. Євнух. – К.: Інтел., 1994. – С. 64.

³ ЦДАВОВУ. – Ф. 3656 с. – спр. 14. – арк. 76–133.

⁴ Троцинський В. П. Вказана праця. – С. 65.

⁵ Ливицький М. А. ДЦ УНР в екзилі між 1920 і 1940 роками. – Мюнхен-Філадельфія, 1984. – С. 15–16.

⁶ ЦДАВОВУ. – Ф. 3656с, спр. 19, арк. 13–14.

⁷ Закон про Раду Республіки // Вісник Державних Законів для всіх земель Української Народної Республіки. – 10 листопада 1921 року. – С. 3.

⁸ Ливицький М. А. Вказана праця. – С. 14–15.

⁹ ЦДАВОВУ. – Ф. 3656с, спр. 19, арк. 18–22 (із зворотом)

¹⁰ Там само. – арк. 18 зв.–19.

¹¹ Там само. – арк. 2.

¹² Там само. – арк. 18–22 (із зворотом).

¹³ ЦДАВОВУ. – Ф. 3656с, спр. 13, арк. 36.

¹⁴ Там само. – арк. 65.

¹⁵ Там само. – арк. 36.

¹⁶ ЦДАВОВУ. – Ф. 3656с, спр. 44, арк. 58–58зв.

¹⁷ ЦДАВОВУ. – Ф. 3656с, спр. 19, арк. 19.

¹⁸ Закон про Раду Республіки // Вісник Державних Законів для всіх земель Української Народної Республіки. – 10 листопада 1921 року. – С. 3–4.

¹⁹ Там само. – С. 3.

Резюме

У даній статті розглядається правовий статус та компетенція законодавчого органу ДЦ УНР в екзилі – Ради Республіки. Автор статті окремо з'ясував компетенцію, повноваження, функції та напрями діяльності Ради Республіки, її утворення та припинення діяльності.

Ключові слова: Рада Республіки, ДЦ УНР в екзилі, Уряд УНР в екзилі.

Резюме

В данной статье рассматривается правовой статус и компетенция законодательного органа ДЦ УНР в эмиграции – Рады Республіки. Автор статьи отдельно определил компетенцию, полномочия, функции и направления деятельности Рады Республіки, её основание и прекращение деятельности.

Ключевые слова: Рада Республіки, ДЦ УНР в эмиграции, Правительство УНР в эмиграции.

Summary

In this article legal status and jurisdiction of one is examined of legislatives of centre UNR in exile the Rada of Republic. The author of the article found out jurisdiction, plenary powers, functions and directions of activity Rada of Republic, its education and stopping of activity separately.

Key words: the Rada of Republic, the State centre UNR in exile, the Government of UNR in exile.

Отримано 26.04.2011

A. В. РОТАРУ

*Анастасія Володимирівна Ротару, аспірант
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України*

МЕХАНІЗМ ЗБЛИЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРАВОВИХ СИСТЕМ

Проблема механізму зближення національних правових систем останнім часом стає лейтмотивом багатьох наукових та науково-практичних конференцій. Цій проблематиці присвячують увагу вчені в монографічних дослідженнях та окремих статтях. Слід зазначити, що ця проблематика перебуває в центрі уваги не тільки юристів (В. Д. Бабкіна, О. В. Зайчука, О. Л. Копиленка, Л. А. Луць, Н. М. Оніщенко, О. Д. Тихомирова, тощо), а й філософів та політологів (О. Бандури, В. Бачиніна, С. Бублика, М. Зінковського, М. Панкова, М. Костицького, В. Ляшенка, тощо). Деяку увагу приділяють цій проблематиці представники соціологічної думки.

Кожна держава має свою національну правову систему. Історично склалося так, що в усіх країнах діють власні правові звичаї, традиції, законодавства, юрисдикційні органи, сформувалися особливості правового менталітету, правової культури, що й об'єднано загальним поняттям «правова система». У будь-якій державі правова система, будучи невід'ємним елементом правової культури, детермінована історичними і географічними чинниками, є частиною соціальної системи держави. «Правова система являє собою змістилище й зосередження різних юридичних явищ, що існують у суспільстві водночас на одному й тому самому просторі»¹.

Мета правової системи – забезпечити виконання державою та її органами поставлених перед суспільством завдань, слугувати проведенню державної політики в життя.

Взаємодія компонентів правової системи суспільства дає змогу виділити п'ять підсистем її функціонування:

- 1) інституційну – суб'єктний склад (суб'єкти права) як такий, що створює систему, чинник усієї правової системи;
- 2) нормативну (регулятивну) – правові норми і принципи, що регулюють відносини між суб'єктами права, що об'єктивовані та систематизовані в нормативно-правових актах;
- 3) ідеологічну – праворозуміння кожної людини, її правосвідомість і правова культура, можливість оцінити правове буття і вибрати варіант поведінки – правомірної та неправомірної;
- 4) функціональну – правотворчість, правореалізація, правозастосування, правове виховання, правовідносини, юридична практика. Через них формується, змінюється, здійснюється дія норм права;
- 5) комунікативну – інтегративні (підсумовувальні) зв'язки всіх підсистем функціонування правової системи суспільства в цілому, які визначають ефективність правового регулювання, законність і правопорядок.

Ю. Тихомиров виокремлює такі складові елементи: принципи правового регулювання, різновиди правових актів та їх об'єднання, систематизувальні зв'язки, які забезпечують взаємодію всіх елементів і цілісність системи. Пізніше він запропонував розглянути дві правові системи: «правову систему, що склалася історич-