

І.Ю. ПАНОВА. ГОЛОВА ДЕРЖАВНОГО ЦЕНТРУ УНР В ЕКЗИЛІ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ СТАТУС

Розглядається політико-правовий статус Голови Державного центру УНР в екзилі. Автор статті окремо з'ясував компетенцію, повноваження, функції та напрями діяльності Голови ДЦ УНР в екзилі та їх подальші зміни.

Ключові слова: Голова Директорії, Голова Державного центру УНР в екзилі, Уряд УНР в екзилі.

Рассматривается политико-правовой статус Главы Государственного центра УНР в экзили. Автор статьи отдельно выяснил компетенцию, полномочия, функции и направления деятельности Главы ГЦ УНР, в экзили и их последующие изменения.

Ключевые слова: Глава Директории, Глава Государственного центра УНР в экзиле, Правительство УНР в экзиле.

In this article politiko-legal status of Chapter State centre UNR in exile. The author of the article separately found out jurisdiction, plenary powers, functions and directions of activity of Chapter State centre UNR in exile and them subsequent changes.

Key words: the Chapter of Directory, the Chapter State centre UNR in exile, the Government of UNR in exile.

До числа малодосліджених сторінок історії нашої держави належить питання політико-правового статусу Державного центру Української Народної Республіки (ДЦ УНР) в екзилі. ДЦ УНР в екзилі (еміграції) було створено 1920 р., завершилась його діяльність у 1992 р. після формування легітимних органів влади незалежної України.

Першим Головою ДЦ УНР в екзилі був Симон Васильович Петлюра (1879-1926), який займав цю посаду до 1926 року. Після нього Андрій Миколайович Лівіцький (1879-1954), який був Головою ДЦ УНР в екзилі до 1954 року. Надалі цю посаду обійняв Степан Порфирійович Витвицький (1884-1965), який перебував на ній до 1965 р. З 1965 р. по 1967 р. виконуючим обов'язки Голови ДЦ УНР в екзилі був Іван Павлович Багрянний (1906-1963), з 1967 р. по 1989 р. Головою ДЦ УНР в екзилі був Микола Андрійович Лівіцький (1907-1989), а з 1989 р. по 1992 р. – Микола Васильович Плав'юк (1925 р.)¹.

На нашу думку, з'ясовуючи питання статусу Голови ДЦ УНР в екзилі, слід звернути увагу на Закон «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» та Закон «Про Державну Народну Раду Української Республіки». Ці закони для членів екзильного уряду УНР були правовим фундаментом їхньої діяльності.

У Законі «Про тимчасове верховне управління...» зазначалося: «Верховна Влада Української Народньої Республіки тимчасово організується шляхом [...] розмежування та координування [...] функцій поміж Директорією, Державною Народньою Радою і Радою Народніх Міністрів»². Далі читаємо: «Директорія Української Народньої Республіки в особі Голови Директорії...»³. З чого видно, що головою держави є Голова Директорії. Також слід відмітити про відомий факт, що в еміграції Директорія перебувала в складі одного її члена – С. В. Петлюри, який і був її головою. Тому, на нашу думку, говорячи про інститут Голови ДЦ УНР

© ПАНОВА Ірина Юрійвна – аспірантка Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

в екзилі на початковому етапі перебування в еміграції, потрібно звертати увагу на те, що його головою на той час був Голова Директорії.

Як і будь-який державний орган Голова Директорії мав свою компетенцію, тобто сукупність визначених законодавством предметів відання та повноважень, якими голова держави наділяється з метою забезпечення реалізації його функцій як глави держави. Зокрема, Голова Директорії представляв ДЦ УНР в екзилі перед іншими країнами світу, видав питаннями внутрішньої та зовнішньої діяльності ДЦ УНР в екзилі.

Повноваження Голови Директорії визначались тим же Законом «Про тимчасове верховне управління...». У статті 2 цього закону зазначалося, що він має право: затверджувати ухвалені Державною Народною Радою закони, затверджувати ухвалені Радою Народних Міністрів призначення та звільнення, затверджувати ухвалені Державною Народною Радою угоди з іншими державами, видавати на пропозицію Ради Народних Міністрів акти амністії та помилування, репрезентувати УНР перед іншими державами, призначати Голову Ради Народних Міністрів та затверджувати членів Ради Народних Міністрів⁴.

Крім того, цей закон передбачав можливість тимчасового виконання обов'язків Голови Директорії на випадок, коли той не зможе виконувати їх через стан здоров'я, відрядження або з інших причин. У разі настання такого випадку, посаду Голови Директорії тимчасово на підставі ухвали Державної Народної Ради, займав Голова Державної Народної Ради, але, оскільки Державна Народна Рада ще не була скликана, то до її скликання тимчасове виконання обов'язків Голови Директорії мало здійснюватися колегією, яка складалась із трьох членів: Голови Ради Народних Міністрів, Порядкуючого в Найвищому Суді УНР і Представника від всіх політичних партій України. Останнього члена мали обрати на спільному засіданні представників Центральних Комітетів цих партій, по одному від кожного. Участь в обранні члена колегії могла брати та партія, яка була зареєстрована в законному порядку та існувала не менше як один рік. До скликання Колегії повноваження Голови Директорії тимчасово виконував Голова Ради Народних Міністрів⁵.

В Законі «Про тимчасове верховне управління...» не було визначено строк повноважень Голови Директорії.

Голова Директорії виконував наступні функції (основні напрямки діяльності зумовлені його місцем і роллю в системі органів ДЦ УНР в екзилі): представницьку, нормотворчу, установчу.

Однією із основних функцій була *представницька*, яка полягала в тому, що Голова Директорії міг представляти УНР перед іншими державами.

Нормотворча функція полягала в тому, що Голова Директорії затверджував ухвалені Державною Народною Радою закони, угоди з іншими державами, видавав на пропозицію Ради Народних Міністрів акти амністії та помилування тощо. Слід також відмітити і те, що Голова Директорії самостійно видавав такі нормативні акти, як накази, але на нормативному рівні це не було закріплено. Так, наприклад, 9 січня 1921 року був виданий Наказ Голови Директорії про призначення відкриття першої сесії Ради Республіки. У зв'язку з цим Голова Директорії С.В. Петлюра запропонував Раді Народних Міністрів вчинити відповідні заходи⁶.

Виконуючи *установчу функцію* голова Директорії брав участь у формуванні органів влади ДЦ УНР в екзилі, насамперед органів виконавчої влади. Зокрема, за поданням Ради Народних Міністрів призначав або звільняв з посад осіб – діячів ДЦ УНР в екзилі, призначав Голову Ради Народних Міністрів та затверджував

членів Ради Народних Міністрів.

Порівняно з сучасним главою української держави, Голова Директорії мав зовсім небагато функцій. Це пояснюється тим, що через невдачі у війні з більшовиками Закон «Про тимчасове верховне управління...» приймався досить швидко, без належної підготовки, і містив лише найбільш важливі норми, які регулювали статус глави держави.

Діяльність Голови Директорії мала в основному міжнародно-представницький характер. Слід відмітити про те, що напрями діяльності Голови Директорії зумовлювалися завданнями, які ставив перед собою ДЦ УНР в еміграції. Зокрема, одним із важливих завдань було визволення територій України від більшовиків та повернення на Батьківщину. Отже, Голова Директорії на початку перебування ДЦ УНР в екзилі свою діяльність, як в міжнародних відносинах з іншими державами, так і в середині ДЦ УНР в екзилі, спрямовував на виконання завдань, які ставив перед собою ДЦ УНР в екзилі.

В 1948 р. ДЦ УНР в екзилі був прийнятий «Тимчасовий закон про реорганізацію українського державного центру», розділ III якого був присвячений Президенту ДЦ УНР в екзилі. Цим законом визначено, що органами ДЦ УНР в екзилі є: Українська Національна Рада, Голова Директорії, як голова держави з титулом Президента і Уряд⁷. Тобто інститут Президента УНР в екзилі було запроваджено тільки у 1948 році.

Компетенція Голови ДЦ УНР в екзилі досить розширилась порівняно із Законом «Про тимчасове верховне управління...». Окрім тих прав, що були визначені у цьому законі ще додавалися: право призначати дипломатичних представників ДЦ УНР в екзилі в інших країнах, право розпуску Української Національної Ради та Уряду.

Відповідно до ст. 20 «Тимчасового закону про реорганізацію українського державного центру», Президент ДЦ УНР в екзилі: 1) представляв Державний центр зовні; 2) був верховним головнокомандуючим війська; 3) призначав Голову Уряду і за його поданням призначав інших членів уряду; 4) за поданням уряду призначав дипломатичних представників в іноземних державах та інших відповідальних співробітників на вищі державні посади; 5) затверджував закони, ухвалені Українською Національною Радою чи її Президією в період між її сесіями і постанови уряду, що мали силу закону у випадку розпуску Української Національної Ради; 6) затверджував угоди, які укладав уряд і були ратифіковані Українською Національною Радою); 7) на внесення Президії Української Національної Ради або Уряду затверджував відкриття, а на Президії Української Національної Ради закриття сесій Української Національної Ради; 8) на спільне внесення Президії Української Національної Ради і Уряду міг розпустити Українську Національну Раду і доручити в строк три місяці поновити мандати для представників від політичних партій; 9) відправляв у відставку Уряд на вимогу Української Національної Ради⁸.

Слід відмітити, що деякі повноваження, які закріплювались в «Тимчасовому законі» були суто декларативними, наприклад, це стосується виконання обов'язків верховного головнокомандувача. На час, коли був прийнятий згадуваний закон, свого війська ДЦ УНР в екзилі вже не мав.

На початку прийняття «Тимчасового закону» в ньому не було визначено строк повноважень Президента УНР в екзилі. В 1954 році було введено такий строк – чотири роки з можливістю їх продовження⁹.

Повноваження Президента УНР в екзилі припинялись: 1) у випадку смерті

Голови Держави; 2) зречення або важкої довготривалої і невиліковної хвороби, яка спричинила б повну його непрацездатність. Тоді титул, права і обов'язки Голови Директорії переходили на Голову Української Національної Ради. Неспроможність виконання обов'язків Головою Держави в наслідок хвороби затверджувала Українська Національна Рада кваліфікованою більшістю і з того моменту Голова Національної Ради вступав у виконання обов'язків Президента УНР в екзилі¹⁰. В 1954 році було запроваджено посаду віце-президента¹¹. Цей крок був досить доречним, оскільки її наявність дозволяла не порушувати діяльності інших органів (наприклад, Української Національної Ради), в тому випадку якщо президент не міг виконувати своїх обов'язків.

Президент ДЦ УНР в екзилі виконував наступні функції: представницьку, нормотворчу, установчу, контрольну.

Представницька функція президента полягала в тому, що він представляв ДЦ УНР в екзилі у зовнішніх відносинах, призначав дипломатичних представників у іноземних державах та інших відповідальних співробітників на вищі державні посади. Як бачимо, за новим законом було розширено представницьку функцію Голови ДЦ УНР в екзилі.

Нормотворча функція президента полягала в тому, що він затверджував закони, ухвалені Українською Національною Радою чи її Президією в період між сесіями Української Національної Ради і постанови уряду, наділені силою закону у випадку розпуску Української Національної Ради, затверджував угоди, які укладав уряд і ратифікувала Українська Національна Рада. Як бачимо, ця функція Голови ДЦ УНР в екзилі теж розширилась, оскільки президенту було надано додаткове повноваження затверджувати постанови уряду, на випадок, якщо Українська Національна Рада була розпущена.

Слід відмітити, що президент в своїй нормотворчій діяльності приймав декрети. Так, президент ДЦ УНР в екзилі скликав сесію УНРади, приймаючи декрет.

Можна помітити, що з часом зміст цієї функції змінився. В ній не виділялась діяльність президента в сфері помилування і амністії.

Установча функція Президента УНР в екзилі полягала в тому, що він призначав дипломатичних представників у іноземних державах та інших відповідальних співробітників на вищі державні становища, призначав Голову Уряду і, на його внесення, інших членів уряду. Зміст цієї функції теж змінився, зокрема президенту було надано право призначати дипломатичних представників та інших співробітників дипломатичної служби ДЦ УНР в екзилі, що говорить і про розширення сфери діяльності президента.

На відмінну від попереднього законодавства, Президент УНР в екзилі відповідно до нового законодавства наділявся *контрольною функцією*. Зокрема, правом розпустити уряд та Українську Національну Раду.

Із прийняттям «Тимчасового закону» напрямки діяльності Президента УНР в екзилі розширились. Пріоритетним, на нашу думку, в його діяльності все ж залишається міжнародна діяльність за допомогою якої він міг піднімати на міжнародній арені питання, які висував ДЦ УНР в екзилі. Наприклад, питання про те, що УРСР не має права репрезентувати Україну, про взаємну співпрацю з іншими екзильними центрами, встановлення зв'язків з іноземними державами, пресою та ін. Як і в попередні роки, напрямки діяльності Президента УНР в екзилі були тісно пов'язані із завданнями самого ДЦ УНР в екзилі, які з часом змінилися та стосувалися питань допомоги Україні в боротьбі за незалежність.

Розглядаючи інститут Президентства УНР в екзилі слід звернути увагу на те, що Б. Войнарович розглядає питання про «досмертність» перебування при владі Президента Української Народної Республіки в екзилі. Він приходить до висновку, що «досмертності» перебування при владі Президента ДЦ УНР в екзилі не було, так як його можна було усунути звичайною більшістю голосів членів УНРади¹².

Насправді, якщо прослідкувати перебування кожного Президента УНР в екзилі на своїй посаді, то можемо побачити, що кожен із них виконував повноваження до своєї смерті, хоч «Тимчасовий закон» закріпив переобрання Президента УНР в екзилі через певний строк, втім він не містив норм, які б заборонили переобирати Президента багаторазово. Тому, фактично Президенти виконували повноваження аж до своєї смерті. Тому можемо говорити, що de-jure посада Голови ДЦ УНР в екзилі не була «досмертною», але de-facto ця посада була «досмертною».

Політика кожного з президентів мала свої особливості. Так, С.В. Петлюра відіграв важливу роль у створенні законодавчого органу УНР в еміграції – Ради Республіки. Але, на нашу думку, найбільше уваги він приділяв зовнішньополітичній діяльності. Повноваження дозволяли голові держави вести переговори з іншими головами держав щодо співпраці, представляти Україну на міжнародній арені. Завдяки зовнішньополітичній діяльності, С. В. Петлюра зумів добитися того, що Уряд УНР після припинення свого існування на території України продовжив діяльність в еміграції як офіційний орган УНР.

Державницька політика після смерті С. В. Петлюри була продовжена А.М. Лівичьким. Найбільших успіхів вона досягла у 1948 році, коли за його сприяння було реорганізовано ДЦ УНР в екзилі у складі якого створено нові інститути влади: Президент, Уряд та законодавчий орган – Українська Національна Рада.

Президент С.П. Витвицький теж плідно працював на своїй посаді. З метою здобуття міжнародної підтримки для ДЦ УНР в екзилі, він налагоджував контакти із іншими державами та міжнародними організаціями. Також С. П. Витвицький співпрацював із пресою, через яку інформував міжнародну спільноту про ситуацію в Україні.

Надалі посаду Голови ДЦ УНР в екзилі обійняв М.А. Лівичький. В період перебування на цій посаді він відвідав ряд країн, зокрема: Австралію, Канаду, США. В 1976 році за його сприяння було придбано для ДЦ УНР в екзилі будинок у Філадельфії (США), де почав діяти Інститут дослідження модерної історії України. За його сприянням також було засновано фундацію ім. С. Петлюри¹³.

В період, перебування М.А. Лівичький на президентській посаді, в ДЦ УНР в екзилі назріла політична криза. В Українській Національній Раді, ці події призвели до розколу (зокрема УРДП та УНДО) та напружених відносин між іншими партіями. М.А. Лівичький, як Президент УНР в екзилі, посприяв тому, щоб ця ситуація була стабілізована. Так, ним в 1979 році на Восьмій сесії УНРади було затверджено зміни до «Тимчасового закону», що сприяло демократизації ДЦ УНР в екзилі¹⁴.

Після смерті М.А. Лівичького 1989 року, президентську посаду обійняв М.В. Плав'юк, який у своїй діяльності активно підтримував дії ДЦ УНР в екзилі на міжнародній арені¹⁵. Зокрема, співпрацював з деякими демократично налаштованими політичними діячами України. Це ми можемо побачити, наприклад, із його листування з І.Ф. Драчем – Головою Народного Руху України. Так, в одному

із листів від 20 жовтня 1990 року було відмічено: «Ми зокрема радіємо і вдячні Вам за поширення серед населення України правди про добу Української Народньої Республіки [...]»¹⁶.

14–15 березня 1992 року відбулася Надзвичайна сесія Української Національної Ради, де було обговорено низку питань, що стосувалися передачі повноважень ДЦ УНР в екзилі незалежній Україні. Провідну роль у підготовці і проведенні цієї сесії відіграв Президент УНР в екзилі Микола Васильович Плав'юк. Після проведення Надзвичайної Сесії Української Національної Ради ДЦ УНР в екзилі, Президент УНР в екзилі спрямував свою діяльність в подальшому на ліквідаційний процес в ДЦ УНР в екзилі. Останній Президент УНР в екзилі М. Плав'юк склав повноваження 22 серпня 1992 р.

Розглянувши політико-правовий статус Голови ДЦ УНР в екзилі, можна зробити наступні висновки. Так, на нашу думку, розглядаючи інститут голови держави ДЦ УНР в екзилі на початковому етапі перебування в еміграції, потрібно звертати увагу на те, що голова держави на той час був головою Директорії. В 1948 році інститут голови Директорії був реорганізований в інститут Президента УНР в екзилі.

Всі повноваження, функції, компетенція та напрями діяльності керівника ДЦ УНР в екзилі були досить схожими за увесь період його діяльності, але їх зміст розширювався і змінювався відповідно до завдань і мети діяльності ДЦ. Слід відмітити, що з часом *de-jure* посада Голови УНР в екзилі не була довічною, але *de-facto* цей пост був довічним.

Слід звернути увагу на те, що після виходу в еміграцію УНР не могла існувати як держава, оскільки не мала власної території, населення та міжнародного визнання. ДЦ УНР в екзилі, який став правонаступником УНР, був лише політичним угрупованням, яке імітувало державну діяльність. Тому Голова ДЦ УНР в екзилі не був головою держави, а був головою політичного угруповання.

Отже, Голова ДЦ УНР в екзилі очолював ДЦ УНР в екзилі. Його зовнішня діяльність полягала в тому, що він вів переговори з іншими головами держав щодо співпраці, представляв Україну на міжнародній арені, встановлював зв'язки та співпрацював з іноземною пресою, співпрацював з іншими екзильними центрами. ДЦ УНР в екзилі затверджував та видавав нормативні акти (накази, декрети), які стосувалися внутрішньої сфери діяльності, зокрема, призначення та звільнення вищих посадовців ДЦ УНР в екзилі, здійснення контролю за діяльністю посадових осіб ДЦ УНР тощо.

1. *Вовк Ю.* Інститут президента УНР в екзилі (1948-1992 рр.) // *Право України.* – 2005. – № 8. – С. 131. 2. *Закон* про тимчасове Верховне Управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці // *Вісник державних законів для всіх земель Української Народньої Республіки.* – 19 листопада 1920 року. – 2-й Випуск. – без нумерації. 3. Там само. – без нумерації. 4. Там само. – без нумерації. 5. Там само. – без нумерації. 6. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВОВУ). – Ф. 3656с, спр. 12, арк. 7. 7. ЦДАВОВУ – Ф. 5235, спр. 28, арк. 7. 8. Там само. – Арк. 13. 9. П'ятий день сесії // Третя сесія Української Національної Ради (6-12 березня 1954 року): Матеріали і документи. – На чужині. – 1954. – С. 46. 10. ЦДАВОВУ. – Ф. 5235, спр. 28, арк. 13. 11. П'ятий день сесії // Третя сесія Української Національної Ради (6-12 березня 1954 року): Матеріали і документи. – На чужині. – 1954. – С. 46. 12. *Войнарович Б.* Ще раз вяснення, щоб усе було ясным ДЦ УНРРеспубліки. – Філадельфія-Мюнхен-Оттава, 1983. – С. 12-13. 13. *Микола Лівіцький* (1907-1989) – Прези-

дент УНР (1967-1989) // Державний центр Української Народної Республіки в екзилі: Статті і матеріали / Зредагували Любомир Р. Винар, Натал. Пазуняк; [Слово до читача М.В. Плав'юка; Вступне слово Л.Р. Винара; Художн. оформ. М.С. Пшінки]. – Філадельфія; Київ; Вашингтон. Фондація ім. С. Петлюри; Веселка; Фондація Родини Феценко-Чопівських, 1993. – С. 415. **14.** Там само. – С. 415. **15.** *Микола Плав'юк* – Президент УНР в екзилі (1989-1992) // Державний центр Української Народної Республіки в екзилі: Статті і матеріали / Зредагували Любомир Р. Винар, Натал. Пазуняк; [Слово до читача М.В. Плав'юка; Вступне слово Л.Р. Винара; Художн. оформ. М.С. Пшінки]. – Філадельфія; Київ; Вашингтон. Фондація ім. С. Петлюри; Веселка; Фондація Родини Феценко-Чопівських, 1993. – С. 418-419. **16.** ЦДАВОВУ. – Ф. 5235, спр. 1195, арк. 34.