

Міжнародний досвід у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави

УДК 342.395.3.076(477-87)

ЧУМАК Віктор Васильович

УКРАЇНСЬКА НАЦІОНАЛЬНА РАДА ДЕРЖАВНОГО ЦЕНТРУ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ В ЕКЗИЛІ: ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА КОМПЕТЕНЦІЯ

Постановка проблеми. Поза увагою істориків права тривалий час залишалися юридичні характеристики правового статусу та компетенції Української Національної Ради Державного центру Української Народної Республіки в екзилі (далі по тексту – ДЦ УНР в екзилі).

Нині в умовах гібридної війни особливої актуальності набуває вивчення досвіду забезпечення інформаційної безпеки в минулому. Значною мірою це стосується вітчизняних напрацювань, у тому числі досягнень української діаспори. У цьому контексті в першу чергу ми мусимо згадати досягнення уряду УНР в екзилі, котрий не лише зосередився на безпеці інформації, а й на захисті інформаційного простору, вміло поєднуючи захисні та наступальні дії. Задля уникнення дублювання функцій різних державних структур було чітко розмежовано компетенцію Міністерства інформації уряду та Інформаційного бюро ДЦ УНР в екзилі, що стало вагомим кроком організаційно-правової діяльності української еміграції.

Дослідження має заповнити існуючі прогалини у вітчизняній істо-

рико-правовій науці, зокрема, щодо характеристики підстав створення та діяльності Української Національної Ради ДЦ УНР в екзилі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правовий статус та компетенція Української Національної Ради ДЦ УНР в екзилі в науковій літературі були не повною мірою висвітлені. Хоча до цієї теми часто зверталися ще представники ДЦ УНР в екзилі, серед яких М. А. Лівіцький, А. І. Яковліва, О. Я. Шульгина. Із сучасних вітчизняних дослідників потрібно назвати професійних істориків та юристів. Це В. Г. Гаврик, Ж. О. Дзейко, Ю. В. Недужко, І. Ю. Панова, В. М. Піскун, В. П. Трощинський, І. Б. Усенко та інші.

Метою статті є дослідження питання правового статусу та компетенції Української Національної Ради ДЦ УНР в екзилі.

Виклад основного матеріалу. Утворення Української Національної Ради (далі по тексту – УНРада) пов'язано із нарадою в Майнц-Кастелі 19 квітня 1947 року, яку було скликано Головою ДЦ УНР в екзилі А. М. Лівіцьким для обговорення подальшої роботи Центру в

International experience in the field of ensuring information security of person, society, state

екзилі. На цій нараді було створено підготовчу комісію, головою якої призначили І. П. Мазепу [1, с. 3–4]. На думку В. Г. Гаврика, в післявоєнний період завдяки діяльності І. П. Мазепи вдалося об'єднати сили української політичної еміграції [2, с. 189]. Саме І. П. Мазепа був одним із ініціаторів запрошення на перше засідання комісії представників усіх діючих українських політичних партій в еміграції, зокрема, й обох груп «націоналістів» (ОУН під проводом А. А. Мельника і ОУН під проводом С. А. Бандери), «гетьманський рух» (український консервативно-монархічний рух під проводом гетьманіча Данила Павловича Скоропадського).

Незважаючи на те, що «націоналісти» й «гетьманці» відмовились від участі в нарадах, комісія розпочала свою роботу 23 травня 1947 року. У жовтні 1947 року був підготовлений перший проект статуту УНРади. Після обговорення проекту комісія вирішила вдруге запросити представників ОУН і «гетьманців» та поінформувати їх про проведену роботу [3, с. 3–4]. Відповіді цих трьох політичних партій були різні. Зокрема, «гетьманці» на чолі з Д. П. Скоропадським відмовились від участі у роботі комісії. «Бандерівці» через засоби масової інформації розпочали кампанію проти діяльності комісії, надалі її ігноруючи. Лише «мельниківці» позитивно відповіли на друге запрошення і, починаючи з 18 листопада 1947 року, взяли участь у її засіданні [3, с. 3–4].

У лютому 1948 року на засіданні комісії з'явилися представники «гетьманців», які запропонували внес-

ти зміни до проекту статуту УНРади. Вони вимагали, щоб УНРада, яка мала утворитися, не носила характеру передпарламенту, а була координаційним осередком українських політичних партій в еміграції для узгодження їхньої самостійної роботи. УНРада була колегіальним, а не одноособовим органом. Неприйнятною для них була й назва УНРада. Всі пропозиції «гетьманців» були відкинуті, внаслідок чого вони вже не брали участі у роботі комісії [3, с. 3–4].

У березні 1948 року «бандерівці» з ОУН оголосили про свій вступ до комісії. Разом з ними було остаточно узгоджено первісний проект статуту УНРади, який був підписаний комісією 28 травня 1948 року та затверджений Головою Директорії А. М. Лівіцьким 10 червня 1948 року. Підписаний акт називався «Тимчасовий закон за 10 червня 1948 р. про реорганізацію державного центру» [4, арк. 77–83].

Комісія також розробила «Правильник нарад» (регламент) для першої сесії УНРади і проект її маніфесту-відозви й закінчила свою роботу 16 липня 1948 року [3, с. 3–4].

У радянській науковій літературі досить скептично поставились до утворення УНРади. Наприклад, Ю. І. Гай відмічав наступне: «В 1948 році в одному з ресторанів Мюнхена зібралась добірна компанія досить підтоптаних панків. Лилось вино..., бундючилися гості... Так би й залишилась ця подія знаною лише у вузькому колі..., коли б не хмільна думка – оголосити тепленьку вже компанію «українським парламен-

Міжнародний досвід у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави

том». За таких обставин з'явилась на світ так звана Українська національна рада...» [5, с. 3].

Незважаючи на критику з боку прорадянської преси та нестабільне фінансування, Українська Національна Рада провела десять чергових сесій за період свого існування та одну надзвичайну – останню сесію [6, с. 385].

Відкриття Української Національної Ради відбулося на підставі розпорядження А. М. Лівіцького від 16 липня 1948 року. «Тимчасовий закон про реорганізацію державного центру» (далі – Тимчасовий закон) визначив, що УНРада складається з представників українських політичних партій, які визнають незалежність та соборність Української держави, засади лояльної співпраці з іншими українськими групами, свободу слова та свободу суспільних організацій в Українській державі [4, арк. 78].

Українські політичні партії, представлені в УНРаді, були поділені на чотири сектори: соціалістичний, центрально-демократичний, націоналістичний, монархічний [4, арк. 78].

Соціалістичний сектор складався з Української партії соціалістів-революціонерів, Української соціал-демократичної робітничої партії, Української соціалістично-радикальної партії, Української революційно-демократичної партії; *центрально-демократичний сектор* складався з Українського національно-демократичного об'єднання і Українського національно-державного союзу; *націоналістичний сектор* складався з

Організації українських націоналістів-революціонерів та Організації українських націоналістів; *монархічний сектор* – не був зайнятий [7, арк. 8].

Під секторною системою УНРади треба розуміти поділ (він реально був зафіксований у ст. 5 Тимчасового закону) зазначеного органу на певні підрозділи (сектори), кожен з яких включав політичні сили, які були схожі за своїми політичними платформами.

Цей поділ був зумовлений можливістю об'єднання всіх прихильників різних форм державного устрою та «не полишав поза межами об'єднання політичних сил жодної політичної державно-творчої течії» [7, арк. 8].

У Тимчасовому законі з останніми змінами та доповненнями (1989 року) структура УНРади була змінена: вона складалася з представників українських політичних партій, обраних членів з Громадського сектору та «скликаних з номінації» [6, с. 313]. Така структура УНРади закріпилася в процесі внесення змін до Тимчасового закону ДЦ УНР в екзилі на 8-й сесії УНРади. Таким чином, відповідно до нової редакції цього закону до УНРади належали, крім партійно-політичного сектору, громадсько-виборний та номінаційний [8, арк. 41].

Політичний сектор УНРади складався з представників діючих українських політичних партій і організацій в еміграції (не менше трьох, але не більше 12-ти від кожної), що визначалось в Тимчасовому законі (1989 р.) [6, с. 313]. До УНРади

International experience in the field of ensuring information security of person, society, state

належали партії, політична програма і національно-політична діяльність яких не суперечили основним ідейно-правовим, демократичним засадам і національно-визвольній концепції ДЦ УНР в екзилі, що було сформульовано в проекті змін до Тимчасового закону, підготовленого до 8-ї сесії УНРади [8, арк. 33]. Нові українські політичні партії могли вступити до Української Національної Ради, якщо вони здійснювали свою діяльність в еміграції більше двох років. Обов'язковими вимогами, які ставились до партій, були: подання свого статуту, політичної програми, відомостей про політичну діяльність протягом двох останніх років. Перед тим як вступити до УНРади кожна партія повідомляла про це президію УНРади, яка подавала свій висновок щодо прийняття чи не прийняття партії на розгляд УНРади. Остання приймала відповідне рішення, а також визначала кількість мандатів тієї чи іншої партії [6, с. 313].

Громадський сектор (виборний) складався з 24-х делегатів від української еміграції, що підтримувала ДЦ УНР в екзилі та надавала йому матеріальну допомогу. Ці вибори проводились згідно з виборчим регламентом. Особи, яких було обрано на виборах, що пройшли без дотримання нормативних актів ДЦ, мали право «відзиву до біжучої» сесії УНРади через регламентно-мандатну комісію [6, с. 314]. На шостій сесії були запропоновані та ухвалені зміни до Тимчасового закону, за якими громадський сектор складався з двох частин: з делегатів, обраних укра-

їнською еміграцією, та з делегатів (заслужених діячів ДЦ УНР в екзилі), яких подавав президент УНР [9, арк. 11].

Номінаційний сектор. Кількість членів номінаційного сектору складала 2/3 від громадського сектору, тобто не менше 16-ти делегатів, які мали бути запрошені або делеговані від українських церков в еміграції, наукових установ і суспільно-громадського сектору. Уряд подавав кандидатів до Номінаційного сектору УНРади президентові на затвердження [8, арк. 41]. Ці положення закріпилися в Тимчасовому законі в процесі внесення до нього змін на 8-й сесії [8, арк. 41].

Отже, УНРада мала секторну структуру, яка постійно змінювалась шляхом ліквідації старих секторів та утворення нових. Кожен сектор складався з певної кількості діячів ДЦ УНР в екзилі.

Компетенція УНРади визначалась Тимчасовим законом. Втім реально компетенція цього органу була набагато ширшою. До відання УНРади відносились питання прийняття нормативних актів і діяльності у зовнішньополітичній сфері, формування органів ДЦ УНР в екзилі, призначення посадових осіб та контролю за їх роботою, бюджетно-фінансової сфери, затвердження заasad управління культурою і наукою, освітою та інше.

На нашу думку, *мета*, яку ставила перед собою УНРада, – допомогти Україні здобути незалежність від СРСР і стати самостійною державою світу. Головним *призначенням* УНРади було здійснення нормо-

Міжнародний досвід у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави

творчої діяльності. УНРада приймала закони, постанови, резолюції, декларації та інші нормативні акти, на основі яких здійснював свою діяльність ДЦ УНР в екзилі.

Постійно діючими органами Української Національної Ради були президія та комісії.

На пленарних засіданнях з-поміж членів УНРади обиралась президія УНРади і регламентна комісія та інші необхідні комісії [4, арк. 79]. У редакції Тимчасового закону 1989 року визначалось, що ці комісії, крім регламентної, діють лише під час сесії УНРади [6, с. 316].

В першій редакції Тимчасового закону зазначалось, що президія УНРади складалася з голови, чотирьох заступників і двох секретарів [4, арк. 80]. Надалі це положення зазнало змін. На третій сесії УНРади були внесені зміни в Тимчасовий закон, якими встановлено, що кількість членів президії УНРади та їхні функції визначає перша сесія кожного нового скликання УНРади [10, арк. 10].

Права та обов'язки президії УНРади визначались Тимчасовим законом та «Правильником нарад» УНРади від 18 липня 1948 року. А саме: виконувати між сесіями всі функції УНРади за винятком внесення змін до Тимчасового закону, прийняття бюджету, ратифікації міжнародних договорів, а також питань, які за Тимчасовим законом вимагають кваліфікованої більшості від повного складу УНРади [4, арк. 80].

Це положення Тимчасового закону було змінено та доповнено новими положеннями, які визначили

виключні повноваження УНРади (їх не могла виконувати президія): обрання президента, віце-президента і голови УНРади, прийняття нових партій і організацій, а також тих, що були раніше членами УНРади. Крім цього, повноваження УНРади в Тимчасовому законі із останніми змінами та доповненнями (1989 р.) щодо прийняття бюджету не визначались як виключні, їх могла виконувати і президія УНРади [6, с. 317]. Ці зміни були запропоновані на восьмій сесії УНРади в проекті змін до Тимчасового закону [8, арк. 34].

Повноваження президії УНРади включали: прийняття постанов звичайною більшістю голосів і подання їх пленуму УНРади; подання до президента про відкриття та закриття сесій УНРади; разом з урядом внесення до президента подання про розпуск УНРади [11, арк. 2].

На восьмій сесії УНРади були запропоновані нові зміни до Тимчасового закону, за якими президія УНРади проводила свої засідання раз на рік для розгляду своїх поточних справ та для заслуховування звіту уряду, висловлюючи йому при цьому довіру або недовіру [6, с. 317].

Також на восьмій сесії УНРади були запропоновані зміни до Тимчасового закону [8, арк. 34], в яких визначалося, що у засіданнях президії УНРади беруть участь президент, віце-президент та уряд, але без права голосу. Якщо з тих чи інших причин президія УНРади не може провести свого річного засідання, то про це вона повинна (у разі потреби листуванням) винести окрему ухвалу, яку затверджує президент [6, с. 317].

International experience in the field of ensuring information security of person, society, state

Українська Національна Рада на своєму пленарному засіданні скликала регламентну комісію та інші комісії [12, арк. 11].

До постійних комісій належали: регламентно-мандатна, фінансово-господарська, правно-кодифікаційна (правнича), зовнішніх справ, адміністративно-політична, військових справ. Якщо виникла потреба, призначалися й інші комісії. У складі комісій було не більше дев'яти членів, обраних УНРадою чи її президією [13, арк. 1].

До прав і обов'язків комісій належали: 1) розгляд і опрацювання законопроектів на основі матеріалів, одержаних від президії УНРади; 2) винесення на порядок денний УНРади чи уряду всіх справ, що відносились до відання комісій; 3) контроль за діяльністю уряду та його ресортів (міністерств) за дорученням УНРади чи її президії; 4) розгляд справ, які передавала президія УНРади.

Засідання комісій скликав її голова за поданням голови УНРади або за своїм власним рішенням, якщо того вимагали справи чи обставини. Контроль за роботою комісій УНРади належав голові УНРади [13, арк. 1].

Отже, УНРада складалася із президії та комісій, які мали відповідні повноваження та свою структуру.

Взаємини між партіями УНРади можна охарактеризувати як постійну ідейну боротьбу, що не давала змоги знайти в їхніх відносинах компромісу. Вся ця ситуація спричиняла постійні розбіжності між політичними організаціями, що входили в УНРаду. Внаслідок чого в

УНРаді відбувалися постійні зміни її складу, одні політичні організації виходили з неї, інші входили.

Повноваження УНРади, тобто її права та обов'язки, можна класифікувати відповідно до таких сфер:

– у сфері зовнішньополітичної діяльності: 1) ратифікація міжнародних угод; 2) затвердження звіту виконавчого органу про його діяльність на міжнародній арені; 3) затвердження звітів представництв виконавчого органу УНРади;

– у сфері нормотворчої діяльності: 1) прийняття законів; 2) прийняття постанов; 3) прийняття резолюцій; 4) внесення змін та доповнень до Тимчасового закону; 5) прийняття декларацій; 6) прийняття та внесення змін і доповнень до «Правильника нарад» УНРади; 7) прийняття грамот (декларацій);

– у бюджетно-фінансовій сфері: 1) прийняття бюджету ДЦ УНР в екзилі; 2) затвердження фінансового звіту ресорту фінансів;

– у соціальній сфері: 1) затвердження засад управління культурою і наукою; 2) затвердження засад управління освітою;

– до сфери формування органів ДЦ УНР в екзилі, призначення, обрання посадових осіб і контролю за їх діяльністю належать: 1) обрання Найвищої державної контрольної ради на чолі з державним контролером, якого затверджував голова ДЦ за поданням голови Національної Ради; 2) обрання голови державного трибуналу; 3) обрання президента, віце-президента ДЦ, голови та президії УНРади; 4) затвердження обрання президента ДЦ УНР в екзилі;

Міжнародний досвід у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави

5) зменшення або збільшення кількості ресортів уряду ДЦ УНР в екзилі за поданням голови уряду; 6) розгляд звітів, заяв уряду ДЦ УНР в екзилі та окремих його членів; 7) розгляд та прийняття доповідей діячів УНРади, звіту Найвищої державної контрольної ради, звіту про діяльність президента ДЦ УНР в екзилі та інших органів, структурних складових ДЦ УНР в екзилі; 8) контроль за діяльністю кожного члена уряду ДЦ УНР в екзилі; 9) подання пропозиції президентові ДЦ УНР в екзилі про розпуск уряду; 10) висловлювання недовіри уряду; 11) затвердження неможливості президента ДЦ УНР в екзилі виконувати свої функції через хворобу;

– у сфері внутрішньої організації та розгляду поточних питань: 1) обрання з-поміж своїх членів представників президії УНРади, регламентної комісії та інших комісій; 2) прийняття партій і організацій, а також осіб, які раніше були членами УНРади; 3) розгляд питань, які вимагали кваліфікованої більшості голосів; 4) прийняття присяги членів УНРади, голови уряду та його членів, президента, віце-президента ДЦ УНР в екзилі; 5) затвердження, відкликання або відправлення на перегляд до державного трибуналу вироку, який раніше був прийнятий державним трибуналом.

УНРада обиралась на 5 років, а у надзвичайних випадках (неможливості проведення сесії УНРади) повноваження УНРади могла здійснювати більше 5 років, аж до обрання нового складу [6, с. 312]. Відповідне положення визначалось в останній

редакції Тимчасового закону 1989 року.

Повноваження УНРади, у виняткових випадках, могли припинятись достроково. Зокрема, якщо в країні, де розміщувався ДЦ УНР в екзилі, був оголошений стан війни або президія УНРади вчиняла порушення (діяльність із порушенням положень Тимчасового закону), президент ДЦ УНР в екзилі за заявою уряду розпустив УНРаду та скликав її в новому складі [6, с. 319], що закріплювалось в Тимчасовому законі (1989 року).

У перших редакціях Тимчасового закону зазначалося, що президент розпускає УНРаду за спільною заявою президії УНРади й уряду [4, арк. 81].

Головними функціями Української Національної Ради, які впливали із повноважень, на нашу думку, були: законодавча, установча, контрольна, представницька, соціальна, фінансового контролю, зовнішньополітична, культурна.

Слід підкреслити, що для виконання контрольної функції та захисту ДЦ УНР ним активно використовувалися власні спецслужби, а саме: підпорядкований МВС Департамент політичної інформації (розвідка та контррозвідка), відповідні інституції Головної команди військ УНР: офензива (розвідка) і дефензива (контррозвідка). Саме вони відбивали атаки сильного та підступного ворога – радянських розвідувально-підривних формувань. Особливу небезпеку становили їхні інформаційно-психологічні операції, головними завданнями яких були: розклад особового

International experience in the field of ensuring information security of person, society, state

складу армії і сил безпеки УНР, компрометація та дискредитація керівництва Центру, розклад і розпалювання ворожнечі в середовищі української еміграції, спроби паралізації роботи структур Центру. В цілому спецслужби ДЦ УНР давали відсіч зазначеним акціям, хоча не завжди це було їм під силу [14, с. 210–211, 220–223].

Висновки. Отже, на нашу думку, Українська Національна Рада мала статус нормотворчого органу громадської організації. Оскільки ДЦ УНР в екзилі діяв як громадська організація, тому і його складові, зокрема УНРада, були громадськими утвореннями.

Проблема дослідження УНРади полягає в тому, що представники ДЦ УНР в екзилі надавали цьому органу, в своїх дослідженнях, висловлюваннях, доповідях та ін., державного статусу, хоча де-факто

це була складова громадської організації – ДЦ УНР в екзилі.

Компетенція Української Національної Ради була закріплена нормативно, але фактично вона була набагато ширшою, про що засвідчує практична діяльність УНРади. Повноваження УНРади були різні, зокрема: 1) у сфері зовнішньополітичної діяльності; 2) у сфері нормотворчої діяльності; 3) у бюджетно-фінансовій сфері; 4) у соціальній сфері; 5) у сфері формування органів ДЦ УНР в екзилі, призначення, обрання посадових осіб і контролю за їх діяльністю; 6) у сфері внутрішньої організації та розгляду поточних питань.

Структура УНРади: політичні сектори, в кожен з яких входило ряд партій УНРади (аналогічні сучасним фракціям); постійно діючі органи – Українська Національна Рада, президія УНРади та комісії УНРади.

Список використаних джерел

1 Лівницький М. А. ДЦ УНР в екзилі між 1920 і 1940 роками / М. А. Лівницький. – Мюнхен-Філадельфія : Видво «Українське інформаційне Бюро», 1984. – 75 с.

2 Гаврик В. Г. Державницька, суспільно-політична та громадська діяльність Ісака Мазепи (1884–1952 рр.): дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Гаврик В. Г. – К., 2010. – 243 с.

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

4 ЦДАВО України. – Ф. 5235. – Оп. 1. – Спр. 10. – 83 арк.

5 Гай Ю. І. З ким і проти кого: Ганеб. шлях петлюрівщини та її «спадкоємців» / Ю. І. Гай. – К. : Молодь, 1980. – 224 с.

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. 40. – 80 арк.

8 Там само. – Спр. 913. – 95 арк.

9 Там само. – Спр. 529. – 57 арк.

10 Там само. – Спр. 15. – 27 арк.

Міжнародний досвід у сфері забезпечення інформаційної безпеки людини, суспільства, держави

- 11 Там само. – Спр. 241. – 4 арк.
- 12 Там само. – Спр. 28. – 59 арк.
- 13 Там само. – Спр. 129. – 54 арк.
- 14 Сідак В. С. Національні спецслужби в період Української революції

1917–1921 рр. / В. С. Сідак. – К. : Вид. дім «Альтернативи», 1998. – С. 210–211, 220–223.

Рецензенти:

доктор історичних наук, професор
В. Сідак,
доктор юридичних наук, професор
А. Француз

Аннотація: В статье исследованы правовой статус и компетенция Украинской Национальной Рады – «законодательного органа Государственного центра Украинской Народной Республики в изгнании». Автор статьи отдельно выяснил компетенцию, полномочия, функции и направления деятельности Украинского Национального Совета Государственного Центра Украинской Народной Республики в изгнании и их дальнейшие изменения.

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

Annotation: The article considers the legal status and competence of the Ukrainian National Council – «the legislative body of the State Center of Ukrainian People’s Republic in exile». The author examines the competence, powers, functions and activities of the Ukrainian National Council of the State Center of Ukrainian People’s Republic in exile and their subsequent changes.

Key words: the Ukrainian National Council, the State Center of Ukrainian People’s Republic in exile, the Interim Law of the State Center of the Ukrainian People’s Republic in exile.