

УДК 340.13:347.65(477)

**СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПРАВОНАСТУПНИЦТВА УКРАЇНИ**

А. Є. Єгоров

(Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара,
м. Дніпро)

Досліджується проблема нормативного регулювання сучасного правонаступництва України та перспективи її розв'язання.

Ключові слова: правонаступництво; уряд у вигнанні; міжнародне визнання.

The problem of the normative regulation of the modern succession of Ukraine and the prospects for its solution are examined. The author of this article draws attention to the historical and legal aspects of the succession of modern Ukraine from the previous state formations in the first place, UPR. The Ukrainian government for political reasons has avoided the question. This article aims to draw attention to the negative aspects of such a move and the possible solutions in the positive direction. For twenty-six years in the Ukrainian historical and legal science in this problem practically was not investigated. The author of this article relies on the case regulations issued in 1991–1994 years.

Key words: succession; government in exile; international recognition.

Постановка проблеми. Інститут правонаступництва держав передбачає перехід прав і обов'язків від однієї держави до іншої внаслідок певних політичних подій: розпад країн, створення нових, зміна політичних режимів тощо. Враховуючи значну кількість політичних подій, він завжди відігравав важливу роль у міжнародному праві, оскільки забезпечує стабільність міжнародного правопорядку та є гарантією дотримання державою взятих на себе зобов'язань, попри зміни політичної ситуації в державі. Ще з часів Давнього Риму відомий принцип *pacta sunt servanda* (“угоди необхідно виконувати”), який стосується і сучасних держав.

Проте у випадку України інститут правонаступництва держави не був повністю реалізований. З 1991 р. склалася парадоксальна ситуація: сучасна Україна за законодавством фактично є правонаступником одночасно двох суб'єктів міжнародного права – УРСР та УНР, які при цьому не визнавали одна одну та перебували у стані війни між собою. Однак, незважаючи на актуальність зазначеного питання, шляхи його вирішення майже не розглядаються в сучасній українській правовій літературі. Тому, на нашу думку, не можна залишати правонаступництво України поза зоною уваги держави з огляду на його важливість.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українська історико-правнича наука не звернула достатньої уваги на дослідження даної проблеми. Можна вважати початковою спробою лише публікацію 1993 р. збірки документів і статей “Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі”, де зроблено спробу пов'язати

© А. Є. Єгоров, 2016

ідею правонаступництва УНР та відновленої Української Держави. Проте конкретних матеріалів з цього приводу зазначена збірка все ж не містить¹.

Мета статті – на основі аналізу правничих документів першої половини 1990-х рр. проаналізувати можливі позитивні та негативні моменти оголошення сучасною Україною свого правонаступництва від державних формацій, що раніше існували на території Української Держави, зокрема на початку ХХ ст.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що сучасне правонаступництво України також викликає чимало колізійних моментів насамперед через зв'язок з Урядом УНР у вигнанні (далі – Уряд). Воно регулюється Законом України “Про правонаступництво України” від 12 вересня 1991 р. № 1543-ХІІ (далі – Закон). Найважливіші положення Закону можна умовно поділити на такі сфери.

- Сфера державного управління. Відповідно до ст. 1 Закону, з моменту проголошення незалежності України найвищим органом державної влади України є Верховна Рада України в депутатському складі Верховної Ради Української РСР, а органи державної влади й управління, органи прокуратури, суди та арбітражні суди, сформовані на підставі Конституції (Основного Закону) Української РСР, діють в Україні до створення органів державної влади й управління, органів прокуратури, судів та арбітражних судів на підставі нової Конституції України (ст. 4). Таким чином, Верховна Рада легітимізує власну діяльність і наявну структуру державних органів, що в умовах 1991 р. є виваженим рішенням, оскільки дозволяє зберегти структуру державного управління.

- Законодавча база. За ст. 2 Закону до ухвалення нової Конституції України на території України діє Конституція (Основний Закон) Української РСР, а закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, діють на території України, оскільки вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України. Таким чином, законодавчу базу парламент залишив майже без змін, не наголошуючи при цьому на необхідності її замінити новою, крім положень про Конституцію України.

- Сфера кордонів та міжнародних зобов'язань. Ст. 5 Закону визначає, що державний кордон Союзу РСР, який відмежовує територію України від інших держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова станом на 16 липня 1990 р. є державним кордоном України. При цьому Україна – правонаступниця прав і обов'язків за міжнародними договорами Союзу РСР (ст. 7 Закону), які не суперечать Конституції України та інтересам республіки, вона підтверджує свої зобов'язання за міжнародними договорами, укладеними Українською РСР до проголошення незалежності України. Тому можна вважати, що Україна відмовляється від претензій щодо своїх етнічних земель у Білорусі, Молдові, Польщі, Росії, Румунії та Словаччині, які колись належали УНР, і визнає державні межі УРСР недоторканими.

¹ Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі / за ред. Л. Винар, Л. Воронович. – К. : Веселка ; Філадельфія ; Вашингтон, 1993.

Унаслідок цього Закону Україна є правонаступницею УРСР та жодним словом не згадує УНР. Проте цей акт не враховує діяльності Уряду, який пройшов шлях від Секретаріату до емігрантського уряду (1917–1992 рр. з перервами). Тому було розпочато процес перемов з еміграційним Урядом, а 24 серпня 1992 р., у річницю Незалежності, делегація УНР прибула до Києва для передачі повноважень. Тогочасний Президент УНР заявив Леоніду Кравчуку: “Пане Президенте! Складаю на Ваші руки цей історичний документ, Грамоту, схвалену Українською Національною Радою, і бажаю Вам найкращих успіхів у закріпленні і розбудові незалежної, демократичної, соборної України”². У зв’язку з цим необхідно детально проаналізувати Грамоту Президента УНР у вигнанні.

- Грамота підтверджує вищезазначений процес безперервної діяльності Уряду в еміграції впродовж 70 років: “Голова Директорії Української Народної Республіки та її Уряд, покинувши землі України наприкінці 1920 року, прийняли, на перший погляд, непосильне завдання – продовжувати всіма доступними їм засобами діло за повернення Україні державної незалежності. Вони ніколи не визнали зобов’язуючим для українського народу ані насильне включення України в склад СРСР в 1922 році, ані диктату держав-переможців Першої світової війни, які потвердили включення українських земель у склад польської, чехословацької і румунської держав”³. Тобто Уряд визнає захоплення України Радянським Союзом та іншими країнами, підтверджує своє намагання здобути незалежність УНР і відмовляється від визнання УРСР.

- Уряд зазначає про фактично маріонетковий режим УРСР на території України, який не мав власного суверенітету: “У ці роки народ у неволі не мав змоги сказати світові правду про дійсний стан в Україні. У той же час навіть Місія УРСР при Організації Об’єднаних Націй була змушена боронити не інтереси українського народу, але виконувати накази московського центру”⁴.

- Уряд зазначає наявність свого хоч і обмеженого, але дипломатичного визнання протягом еміграції, а також підтверджує свою легітимність: “Як легітимний речник і оборонець інтересів українського народу, Державний Центр УНР в екзилі зберіг на довгі роки посольства і місії УНР в столицях прихильних до України держав, на форумі Ліги Націй, а пізніше майже в усіх важливих країнах світу діяли Представництва Державного Центру УНР, які проробили величезну дипломатичну, політичну й інформаційну працю”⁵. Свого часу УНР визнавалася центральними державами, деякими країнами Східної та Центральної Європи, а також Персією, Святим Престолом (фактичне визнання відбулося через призначення апостольського візитатора в Україні 1919 р., тоді як сам Святий Престол юридично був оформлений у 1929 р.), Швецією, Аргентиною тощо. Існувало навіть тимчасове визнання

² Грамота Президента Української Народної Республіки у вигнанні від 24.08.1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://constituanta.blogspot.com/2012/01/1992_7493.html

³ Там само.

⁴ Там само.

⁵ Там само.

з боку Росії – як від більшовиків (з червня до грудня 1918 р. діяла мирна угода між РРФСР та Українською Державою, в преамбулі якої зазначено, що вона підписується двома незалежними державами), так і від білогвардійців (було укладено формальну мирну угоду *ad hoc* – білогвардійці “прагнули дати нам те, чого ми не маємо – зброї та набоїв, а отримати те, чого немає в них – довір’я населення”⁶). Однак тогочасного міжнародно-правового визнання було недостатньо для збереження незалежності, тому ДЦ УНР пізніше неодноразово намагався здобути визнання і членства в ООН, проте спроби були безуспішними переважно через протидію УРСР.

- Грамота також припиняє діяльність Державного Центру УНР в екзилі, однак при цьому Уряд визнає Україну правонаступницею Української Народної Республіки: “Складаючи свої повноваження, ми заявляємо, що проголошена 24 серпня і утверджена 1 грудня 1991 року народом України Українська Держава продовжує державно-національні традиції УНР і є правонаступницею Української Народної Республіки. Дано в Києві, 22 серпня 1992 року”⁷.

Крім Грамоти, Україні були передані клейноди УНР як символи державної влади. Цікава заява Президента України Леоніда Кравчука, зроблена ним на церемонії передачі: “Щойно я мав високу честь прийняти клейноди УНР – символи неперервності існування нашої держави, а також відзнаку Гетьмана України Івана Мазепи”. Тому клейноди УНР визнаються не безпосередньо державними символами, а як “продовження безперервності української державності”⁸.

Крім того, пізніше Президент України заявив: “На урочистому засіданні Президент УНР в екзилі пан Микола Плав’юк привселюдно передав Заяву і Грамоту про складання своїх повноважень і припинення діяльності Державного Центру УНР. Цей акт має нагадати всім, що Україна веде свій родовід, свою політичну, державницьку біографію від історичних часів, які надають силу і велич нашому народові, – від часів Київської Русі, Козацько-Гетьманської держави й Української Народної Республіки”⁹. Таким чином, він визнає, що державність України та її незалежність мають багатовікову історію, однак знову прямо не заявляє про правонаступництво УНР.

Можна сказати про юридичну неповноцінність і політичний характер вищезазначених заяв та церемоній, проте не можна лишати поза увагою такі проблемні питання:

- Уряд УНР та керівництво України вели перемовини як рівноцінні сторони, які визнавали правосуб’єктність один одного та мали домовленість, що Уряд УНР визнає державу Україну правонаступницею УНР як умову припинення своєї діяльності.

- Уряд УНР ще раз підтвердив невизнання УРСР. Тоді як можна визнавати Верховну Раду України правонаступницею Верховної Ради УРСР? Крім цього, ви-

⁶ *Омелянович-Павленко М.* Спогади командарма (1917–1920 рр.). – К.: Темпора, 2007. – С. 608.

⁷ Грамота Президента Української Народної Республіки у вигнанні від 24.08.1992 р.

⁸ Там само.

⁹ Там само.

никає питання про міжнародне правонаступництво України, адже з ним Уряд УНР не погоджувався, вважаючи законним міжнародні зобов'язання УНР. Деякі вчені заявляють про “примирення” внаслідок передачі Грамоти УНР та УРСР, однак, виходячи з вищезазначеного, говорити про це немає підстав.

- З іншого боку, на церемонії було передано клейноди УНР (наприклад, державний прапор), які пізніше будуть закріплені як державні символи України. Як тоді пояснити їхнє “запозичення” в емігрантського уряду? Це була, по суті, прогалина в праві – Закон не регулює питання державних символів, ставлячи його на пізніше ухвалення поряд із новою Конституцією. Таким чином, було знайдено вихід із ситуації – нова Конституція України 1996 р. (втім, прийнята вже за наступного Президента) закріпила статус державних символів України, проте до вирішення цього питання минуло майже 4 роки.

Звісно, за юридичною силою Закон має значну перевагу, однак Грамота ставить акцент на боротьбі за незалежність України та її досягненнях. Тому можна сказати, що попередником України за законодавством визнавалася УРСР, однак УНР була несправедливо обділена увагою. Спірні питання потребують свого вирішення, їх спочатку було відкладено через несприятливі умови, а за 20 років до них знову повернулися.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Рано чи пізно Україні доведеться визнавати себе правонаступницею УНР на законодавчому рівні. Зазначимо, що першим кроком до визнання правонаступництва УНР було законодавче визнання заслуг цієї держави у процесі боротьби за незалежність України. Разом із засудженням комуністичного режиму це порушує питання доцільності правонаступництва Україною УРСР. Отже, які можуть бути наслідки визнання Україною правонаступництва УНР? Спробуємо їх спрогнозувати.

- Україна в разі прямого правонаступництва УНР буде державою, яка існувала протягом не 25, а майже 100 років – з 1917 р. як автономне державне утворення, а з 1918 р. як незалежна держава. Проте в такому разі День Незалежності України необхідно перенести з 24 серпня на 22 січня як дату проголошення Четвертого Універсалу (за новим стилем) та пізніше як День Соборності України, який уже святкується в нашій країні.

- Із 98 років існування української державності приблизно 70 років при владі в Україні був злочинний режим УРСР, створений більшовиками та насильно включений до складу Радянського Союзу. Тому все законодавство УРСР автоматично втратить чинність (або ж необхідно встановити розумний термін для того, щоб розробити заміну попереднім актам). Відповідно, радянська топоніміка та адміністративний устрій також не можуть бути законними, хоча нині ці сфери публічного управління вже зазнають змін. Крім цього, може бути змінена і система виборів до Верховної Ради України, оскільки законодавчі органи УНР передбачали пропорційну виборчу систему.

- Щодо статусу державного кордону, то Україна після проголошення незалежності фактично відмовилась від претензій на етнічний кордон із Росією. У цій

ситуації Україні доцільно визнати наявну лінію кордону, оскільки наша країна відповідно до Конституції, вважає свою територію цілісною і недоторканою.

- Україна більше не братиме участі у Співдружності Незалежних Держав (СНД). Хоча нині Україна фактично не є членом СНД, в Угоді про створення СНД від 10.12.1991 р. зазначено, що “ми, Республіка Білорусь, Російська Федерація (РРФСР), Україна як держави – засновниці Союзу РСР, що підписали Союзний договір 1922 року, далі – “Високі Договірні Сторони”, констатуємо, що Союз РСР як суб’єкт міжнародного права і геополітична реальність припиняє своє існування”¹⁰. Однак УНР не є колишнім членом Радянського Союзу та не брала участь у його створенні, а навпаки, перебувала з ним у конфлікті, тому й Україна не може бути державою – засновником СНД.

- Зміни можуть торкнутися і сфери української культури – відповідно, не треба буде святкувати День Перемоги, оскільки УНР не воювала із Німеччиною безпосередньо (крім загонів Поліської Січі) та не могла “перемогти” у Другій світовій війні. Доцільніші в цій ситуації й нинішні кроки влади щодо поступової заміни Дня перемоги 9-го травня Днем Пам’яті та примирення 8-го травня, як і в інших країнах Європи. Ймовірно, також втратить свою актуальність День міжнародної солідарності трудящих (1–2 травня), натомість можливі введення нових святкових дат (наприклад, пов’язаних із Універсалами).

¹⁰ Угода про створення СНД від 10.12.1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/997_077