

Іван Терлюк

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
кандидат історичних наук, доцент
кафедри історії держави і права
i.terlyuk2406@gmail.com

СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА У ДОБУ РЕВОЛЮЦІЇ (1917–1921 рр.): ЗАКОНОДАВЧИЙ АСПЕКТ

© Терлюк І., 2017

Досліджено законодавчий аспект правового регулювання громадянства в українських національних державних формаціях 1917–1921 рр. Встановлено, що проблемі законодавчого регулювання інституту громадянства українські державні формації загалом приділяли недостатньо уваги, а недооцінка самого фактора громадянства в контексті забезпечення інтересів власне етнічних українців певною мірою призвела до того, що українці втратили власну національну державність.

Ключові слова: інститут громадянства; законодавство про громадянство; Українська Центральна рада; УНР; Директорія УНР; Українська держава; ЗУНР.

Іван Терлюк

СТАНОВЛЕНИЕ УКРАИНСКОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА В ГОДЫ РЕВОЛЮЦИИ (1917–1921 гг.): ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Исследуется законодательный аспект правового регулирования гражданства в украинских национальных государственных формациях 1917–1921 гг. Установлено, что проблеме законодательного регулирования института гражданства украинские государственные формации в целом уделяли недостаточное внимание, а недооценка самого фактора гражданства в контексте обеспечения интересов этнических украинцев в определенной степени стала причиной потери украинцами национальной государственности.

Ключевые слова: институт гражданства; законодательство о гражданстве; Украинская Центральная рада; УНР; Директория УНР; Украинская держава; ЗУНР.

Ivan Terlyuk

Institute of Jurisprudence and Psychology
Lviv Polytechnic National University
Department of History of State and Law
Ph. D., Assoc. Prof.

FORMATION OF UKRAINIAN NATIONAL INSTITUTE OF CITIZENSHIP DURING THE REVOLUTION (1917–1921 y.): LEGISLATIVE ASPECT

We examine the legislative aspect of legal regulation of citizenship in the Ukrainian national state formations of 1917–1921. There is an idea that Ukrainian state formations

generally paid insufficient attention to the problems of legal regulation of citizenship Institute and the underestimation of the factor of nationality in the context of the interests of the ethnic Ukrainian to some extent contributed to the loss of the Ukrainian national state of their own.

Key words: Institute of nationality; citizenship legislation; the Ukrainian Central Council; the UNR; the Directory of UNR; Ukrainian State; WUPR-union.

Постановка проблеми. На наш погляд, необхідність удосконалення законодавства, що урегулює питання громадянства, а ширше – інститут громадянства, на сучасному етапі розвитку української державності більш ніж очевидна. Події останніх місяців, пов'язані зі звинуваченням “топових” корупціонерів, показали, що з царини інституту громадянства нагального правового розв'язання потребують питання т. зв. подвійного та множинного громадянства. Потенційно великою проблемою, що потребує правового вирішення, може стати сам факт отримання громадянами нашої держави, котрі працюють і фактично проживають за кордоном, дозволу на постійне проживання. Адже такий дозвіл за певних умов стає згодом для них підставою для набуття громадянства іншої держави. Ефективність правового вирішення цих та інших проблемних питань у сфері правового регулювання громадянства, звичайно, перебуває у площині як вивчення і запозичення досвіду країн ЄС, так і обов'язкового врахування власної правової спадщини. Зокрема, і, можливо, насамперед, відповідного досвіду законотворення українських національних державних формацій 1917–1921 рр.

Аналіз дослідження проблеми. Попри існування доволі ґрунтовної історіографії українських національних державних формацій 1917–1921 рр., дослідженню правового регулювання громадянства в добу Української революції початку минулого століття загалом приділено недостатньо уваги. Українські вчені переважно торкалися тільки окремих аспектів цієї наукової проблеми, і лише у контексті дослідження історії держави і права революційного періоду. Звичайно, це були історики та історики права – Я. Грицак, Д. Дорошенко, О. Копиленко, О. Кудлай, П. Мазепа, О. Мироненко, І. Нагаєвський, М. Стахів, Б. Тищик та інші. Останніми роками безпосередньо проблеми правового регулювання громадянства досліджувала О. Шандала.

Мета статті – простежити процес законодавчого регулювання інституту громадянства в українських національних державних формаціях 1917–1921 рр.; виявити характерні риси законодавства про громадянство в окремих державних формаціях та визначити місце фактора громадянства у забезпеченні інтересів українців та збереженні української національної державності загалом.

Виклад основного матеріалу. У добу Української Центральної ради вироблення інституту громадянства УНР як одного з напрямів розвитку конституційного законодавства припадає щойно на початок березня 1918 року, коли Мала Рада ухвалила кілька нормативно-правових конституційних актів – *Закон про громадянство УНР* та *Закон про реєстрацію громадянства УНР*.

Згідно з першим законом, громадянином України вважався кожний, хто народився на її території, був пов'язаний з нею постійним перебуванням і на такій підставі одержав відповідне свідоцтво. Громадяни УНР зобов'язані були підтримувати державу всіма силами і засобами, коритись її законам, боронити від ворогів і підтримувати добрий лад, порядок, свободу, рівність і справедливість. Вони користувались усією повнотою громадянських та політичних прав, могли працювати в державно-громадських закладах. А через пасивну й активну участь у виборах до представницьких органів влади мали брати участь в управлінні державою у центральних органах влади та в органах місцевого самоврядування.

Прохання про надання громадянства України з боку тих, хто не відповідав вищезазначеним умовам, подавали за місцем перебування особи місцевій владі, а за кордоном – представникові

УНР. Жінки, як правило, мали громадянство чоловіків, а діти – громадянство батька. Після досягнення 14 років останні могли заявляти про своє громадянство самостійно. Подвійне громадянство не допускалося: громадянин УНР не міг бути одночасно громадянином іншої держави. Іноземці отримували від місцевих органів влади дозвіл на проживання на термін не більше від шести місяців [2, с. 487–488].

Згідно з другим законом, усі питання про надання громадянства УНР входили до компетенції міністерства внутрішніх справ. Належність до громадянства УНР повинні були реєструвати волосні й міські управи протягом одного місяця з дня проголошення. В актах і книгах мали фіксуватись як надання громадянства, так і його позбавлення. Для одержання свідоцтва про громадянство УНР треба було протягом трьох місяців (до травня 1918 р.) урочисто присягнути на вірність Україні. Той з її мешканців, хто не хотів бути громадянином УНР, повинен був у такий самий термін подати про це заяву за місцем перебування відповідному комісарові з зазначенням, до громадян якої держави він належатиме (ті, хто хотів відмовитися від громадянства УНР, також подавали про це заяву). У такому випадку комісар видавав тій чи іншій особі тимчасове посвідчення про перебування на території УНР не більше як на три місяці [3, с. 67–68].

В Українській Державі *Закон про громадянство*, ухвалений 2 липня 1918 року, вважається чи не найдосконалішим з-поміж аналогічних нормативних актів тодішніх українських державних формацій. Він визначав сутність громадянства, умови його набуття й втрати (позбавлення) тощо [6, с. 139–143].

Згідно зі ст. 1 згаданого Закону, громадянство Української Держави (далі УД) розуміли як “державно-правну приналежність людини до неї, що надає особі права та обов’язки українського громадянина”. Громадянство Української Держави передбачало надання особі прав і накладення на неї обов’язків.

Текст Закону свідчить, що актуальним для того часу також було питання подвійного громадянства. Відтак ст. 2 Закону про громадянство УД забороняла своїм громадянам одночасно перебувати в громадянстві чи підданстві іншої держави. А наступна стаття Закону “тільки громадянам Української Держави” надавала усю повноту “політичних прав в Українській Державі, в тім числі активне та пасивне право участі в виборах до публічно-правових установ, а також право державної і публічно-громадянської служби”. Щоправда, широкі права мали поєднуватися з обов’язком “дбати всіма силами про добро Української Держави, не жалкуючи для неї навіть свого життя”.

На перший погляд, ст. 3 Закону, що передбачала виключне право громадян брати участь в управлінні своєю державою, проголошувала УД українською за сутнісним змістом. Проте вже примітки до цієї статті (“чужоземці можуть служити в тих установах, де це допускається винятковим законом”), а також зміст наступної ст. 4, що визнавала громадянами УД *усіх російських підданих* (курсив наш – *І. Т.*), які перебували на її території на час появи документа, на наш погляд, не тільки нівелювали положення ст. 3 Закону, але й значною мірою прищеплювали сучасникам уявлення про Українську Державу як про неукраїнську з позицій представленості в органах влади й управління й відображення інтересів українців загалом.

Адже очевидно, що згадане положення Закону про громадянство стало правовою підставою широкого залучення росіян до адміністративного апарату Гетьманату. Як відомо, він за характером був переважно етнічно-російським. Щоправда, до честі П. Скоропадського, він намагався українізувати державний апарат (в усіх установах і військових частинах були створені курси українознавства). Однак, назагал, усі інституції, що діяли від імені Української Держави, уже своїм переважно російським національним складом цю державу дискредитували, причому нерідко у цьому напрямі діяли цілеспрямовано й організовано. Передусім ідеться про армійські частини, командний склад яких переважно складався з офіцерства російської царської армії, налаштованого відверто антиукраїнськи, та про місцеві органи влади, які також склалися з колишнього царського чиновництва [1, с. 129–130].

Погоджуємося з тезою дослідниці О. Шандали, що основними принципами набуття громадянства УД були принципи т. зв. “права ґрунту” та “права крові” [4, с. 115]. За ст. 5 Закону це означало, що “усякий, хто народився на території України”, навіть у випадку постійного проживання за кордоном може подати заяву про набуття громадянства. На подання такої заяви відводився один рік з моменту досягнення повноліття особи, а якщо на момент прийняття закону вона була повнолітньою, то один рік з моменту проголошення закону. Так само протягом року для набуття громадянства могла подати заяву особа, батьки якої осіло перебували на території УД, або в момент прийняття закону зовсім не перебували на території УД, але (як випливає зі змісту Закону, хоча й не йдеться про те – *I. Т.*) почували себе українцями.

Громадянство УД можна було набути такими способами: а) народження від громадян Української Держави; б) шлюб чужоземки з українським громадянином; в) усиновлення чужоземця до 17 років громадянином Української Держави; г) натуралізація (ст. 8). Громадянство, яке набули батьки, поширювалося на дітей, які ще не мали 17 років, оскільки особа після досягнення цього віку сама вибирала, до якого громадянства належатиме, у разі наявності такого вибору. Додатково у ст. 10 Закону зазначалося, що громадянство також могли здобути: українські громадянки, що вийшли заміж за чужоземців, у разі коли розірвали цей шлюб; діти, народжені від шлюбу з чужоземцем української громадянки, які після скасування шлюбу залишалися з матір’ю; чужоземці, які закінчили вищу чи середню школу в УД та не пізніше ніж через два роки після закінчення освіти подали прохання про набуття громадянства УД; чужоземці, які зробили Українській Державі значні послуги. Важливою умовою для набуття громадянства названим вище категоріям було їх оселення на території Української Держави та подання заяви для отримання громадянства. Остання подавалася до Адміністративного відділу Окружного суду за місцем перебування.

Закон передбачав і випадки позбавлення громадянства. Зокрема, особа втрачала громадянство у випадку набуття громадянства чи підданства іншої держави, а якщо підданство набували без відповідного на те дозволу, то особа підлягала покаранню, яке зазначене в ч. 1 ст. 325 “Уложених о наказаниях”, і їй забороняли повернення до України (ст. 19). За законом також можливий був вихід з громадянства, який здійснював за проханням громадянина. Таке рішення приймав Адміністративний відділ Окружного суду, до якого слід було подавати заяву. Вихід з громадянства був можливий у разі надання документів, які свідчили про перехід до іншого громадянства чи підданства, а також документи про виконання військової повинності чи звільнення від неї.

Цікаво, що для тих, хто вирішив відмовитися від громадянства Української Держави, існувало застереження про те, що повернутись назад до її громадянства можна буде тільки через п’ять років. Винятки були можливі, однак тільки за рішенням Ради Міністрів. Також варто звернути увагу на те, що аналізований Закон як додаток містив *Заприсяжне Обіцяння* – присягу/обіцянку громадянина Української Держави. Особа складала присягу на вірність УД, невизнання “другої Батьківщини, крім Української Держави” й щире виконання усіх обов’язків громадянина після рішення суду про надання громадянства. Але згідно з приміткою, присягу можна було не визнавати. У разі невизнання присяги неофіт давав урочисту обіцянку такого самого змісту, однак без слів: “та заприсягаюсь”.

Директорія УНР *Закон про громадянство Української Держави* (2 липня 1918 р.) не скасувала, а відтак він продовжував діяти і у третій українській національній державній формації революційної доби. Хоча наголосимо, що у складних для себе суспільно-політичних умовах проблему правового урегулювання громадянства Директорія намагалася вирішити самостійно, запропонувавши у жовтні 1919 р. власний закон, який, щоправда, так і не ухвалили [5, с. 120–121].

Структура законопроекту про громадянство Директорії була майже ідентичною із гетьманським Законом – він налічував 23 статті. Законопроект змінював умови набуття громадянства. Зокрема, було збільшено термін постійного проживання на території УНР з трьох до п’яти років.

На наш погляд, порівняно з гетьманським Законом, законопроект Директорії УНР був більше націлений на відстоювання інтересів українців. Укладачі додали норму в ст. 19, зазначивши: “особи, що звільнилися від громадянства УНР до 17-річного віку, не мають права приїхати та оселитися на території УНР, до набуття ними 45 років”. Якщо у Законі за основу брали колишніх підданих Російської імперії, то в проекті – тільки українців (осіб української національності), чи тих, що проживали на території УНР протягом визначеного терміну. Можна погодитися з О. Шандалою, яка зауважила, що саме ця норма найбільше відрізняла законодавство УНР від законодавства Української Держави, бо виключала можливість автоматичного набуття громадянства для осіб, які не мали відношення до українців [5, с. 121].

Що стосується правового регулювання громадянства в ЗУНР, то це покладалося на прийнятий УН Радою 8 квітня 1919 р. Закон про громадянство і правовий статус чужинців (“*Про право горожанства (громадянства) на Західній області Української Народної Республіки*”) та розпорядження Державного Секретаріату внутрішніх справ від 10 квітня 1919 року. Останнє деталізувало закон, а також ставило особливі вимоги до державних службовців.

Згідно з цим Законом кожна особа, котра у день його оголошення належала до однієї з громад краю, вважалася громадянином ЗО УНР. Рішення про надання громадянства чужинцям приймав Державний Секретаріат. В окремому параграфі Закону вказувалося, що громадяни Наддніпрянської України – УНР – є тими самими громадянами ЗО УНР. Іноземці та особи без громадянства набували статусу громадянина після п’яти років постійного проживання на території Республіки [3, с. 241].

Висновки. Огляд законодавства про громадянство українських національних державних формацій 1917–1921 рр. схиляє до таких висновків. Насамперед доводиться констатувати, що проблемі законодавчого регулювання інституту громадянства українські державні формації в добу Визвольних змагань загалом приділяли недостатньо уваги – важливі конституційні закони, зокрема у “Першій” УНР чи ЗУНР, приймали тільки після чотирьох-п’яти місяців з часу проголошення. вважаємо, що цей факт був одним з чинників, що негативно позначився на збереженні тогочасної української національної державності. Також впадає у вічі недооцінка в окремих державних формаціях самого фактора громадянства щодо забезпечення інтересів власне етнічних українців. На нашу думку, це насправді нівелювало український характер проголошеної державності, а також – за тодішніх обставин – не останню роль відіграло у занепаді національної державності. Разом з тим, наголосимо, що законодавство про громадянство українських державних формацій революційної хвилі 1917–1921 рр. заклало основи національного інституту громадянства, демократичність якого ґрунтувалася на притаманних європейській правовій культурі принципах – рівності осіб перед законом та свободи вибору громадянства. Перший принцип давав можливість особам різних національностей набути громадянство в результаті натуралізації без обмежень, а на підставі другого особа мала змогу відмовитись від автоматичного набуття або виходу з громадянства у разі переходу до громадянства іншої держави.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Грицак Я. Й. *Нарис історії України: формування модерної української нації XIX–XX ст.* / Я. Й. Грицак. – К.: Генеза, 2000. – 360 с.
2. *Національні процеси в Україні: історія і сучасність. Документи і матеріали: довідник. У 2-х ч.* / упоряд.: І. О. Кресіна (керівник), О. В. Кресін, В. П. Ляхоцький, В. Ф. Панібудьласка; за ред. В. Ф. Панібудьласки. – К.: Вища школа, 1997. – Ч. 1. – 583 с.
3. Терлюк І. Я. *Національне українське державотворення 1917–1921 рр.: історико-правовий нарис* / І. Я. Терлюк. – Львів: Вид-во Тараса Сороки, 2007. – 260 с.
4. Шандала О. *Закон про громадянство Української Держави: зміст та оцінка* / О. Шандала // *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матер. XXI звітної наук.-практ. конфе. (4–5 лютого 2016 р.): у 2-х ч. Ч. 1.* – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка,

2016. – С. 113–117. 5. Шандала О. *Правове регулювання громадянства в Українській Народній Республіці періоду Директорії* / О. Шандала // *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XXIII звітної науково-практичної конференції (7–8 лютого 2017 р.)* : у 2-х ч. Ч. 1. – Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2017. – С. 119–121. 6. *Українська Держава (квітень – грудень 1918 року). Документи і матеріали. У 2 т. / ред. кол.: В. Верстюк (відп. ред.), О. Бойко, Н. Маковська, Т. Осташко, Р. Пиріг; упоряд.: Р. Пиріг (керівн.), О. Бойко, А. Гриценко, О. Кудлай, О. Лупандін, Н. Маковська, Т. Осташко, О. Щусь. НАН України. Інститут історії України; Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. – Т. 2. – К.: Темпора, 2015. – XX + 412 с.*

REFERENCES

1. Hrytsak Ya. *Narys istoriyi Ukrayiny: formuvannya modernoyi ukrayins'koyi natsiyi 19–20 cent.* [Essay on the history of Ukraine: the formation of the modern Ukrainian nation of the 19th and 20th centuries]. Kyiv, Geneza Publ., 2000, 360 p. 2. *Natsional'ni protsesy v Ukrayini: istoriya i suchasnist'. Dokumenty i materialy* [National processes in Ukraine: history and modern times. Documents and materials. Directory. In 2 hours]. V. F. Panibud'lasky, organized by: I. O. Kresina, O. V. Kresin, V. P. Lyakhots'kyu. Kiev, high school Publ, 1997, 1 ed., 583 p. 3. Terlyuk I. Ya. *Natsional'ne ukrayins'ke derzhavotvorennya 1917–1921 : istoryko-pravovyy narys* [National Ukrainian statehood 1917–1921: historical and legal essay]. L'viv. Soroka Taras Publ., 2007, 260 p. 4. Shandala O. *Zakon pro hromadyanstvo Ukrayins'koyi Derzhavy: zmist ta otsinka* [Law on Citizenship of the Ukrainian State: content and evaluation]. *Problemy derzhavotvorennya i zakhystu prav lyudyny v Ukrayini: materialy XXI zvitnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi (4–5 Februar 2016 year)*. L'viv, Law Faculty of National Ivan Franko University of Lviv, 2016, 1 ed., 113–117 p. 5. Shandala O. *Pravove rehulyuvannya hromadyanstva v Ukrayins'kiy Narodniy respublitsi periodu Dyrektoriyi* [Legal regulation of citizenship in the Ukrainian People's Republic during the period of the Directory]. *Problemy derzhavotvorennya i zakhystu prav lyudyny v Ukrayini : materialy XXIII zvitnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi (7–8 Februar 2017 y.)*. L'viv, Law Faculty of National Ivan Franko University of Lviv, 2017, 1 ed., 119–121 p. 6. *Ukrayins'ka Derzhava (April – December 1918 year). Dokumenty i materialy* [Ukrainian State (April–December 1918). Documents and materials. 2 tons]. Kyiv, Tsentral'nyy derzhavnyy arkhiv vyshchykh orhaniv vlady i upravlinnya Ukrayiny Publ., 2015, 2 ed., 412 p.

Дата надходження: 09.06.2017 р.