

законодавцю оцінити весь комплекс наслідків прийняття законопроекту, знизить негативні наслідки від невдалих законодавчих рішень. Для цього необхідне директивне закріплення системи правил техніки правового прогнозування як при розробці перспективних планів розвитку законодавства, так і при розробці проектів нормативно-правових актів.

Список використаних джерел

1. Андріюк В. В. Теоретико-методологічні основи юридичного прогнозування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В. Андріюк. – К., 2007. – 23 с.
2. Андріюк В. В. Методичні проблеми нормативного юридичного прогнозування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/249-tioriuu-gov/3470-2010-01>. - Загол. з екран.
3. Гатилова А. С. К вопросу о технологии правового прогнозирования / А. С. Гатилова // Вестник ОГУ. – Оренбург. – 2012. – №3 (139). – С. 31-36.
4. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – №25, ст. 195.
5. Закоморный И. В. Отдельные теоретические и практические аспекты юридического прогнозирования (часть 1) / И. В. Закоморный // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – М. – Вып. № 4 (58). – С. 45-48.
6. Закоморный И. В. Отдельные теоретические и практические аспекты юридического прогнозирования (часть 2) / И. В. Закоморный // Представительная власть – XXI век : законодательство, комментарии, проблемы. – М. – Вып. № 5 (59). – С. 32-39.
7. Иванюк О. И., Чернобель Г. Т. Технология и техника правового прогнозирования / Юридическая техника : Учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Под ред. Т. Я Хабриевой, Н. А. Власенко. – М. : Эксмо, 2009. – С. 13-24.
8. Нагребельный В. П. Прогнозування у законодавчій діяльності / В. П. Нагребельний // Держава і право. – 2009. – Вип. 45. – С. 13-20.
9. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. Н. Н. Черногора. – М. : Международный юридический института, 2010. – 232 с.
10. Радченко В. И. Прогнозирование развития законодательства и эффективности его применения в ходе проведения правового мониторинга / Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. Н. Н. Черногора. – М. : Изд_во Международного юрид. ин-та, 2010. – С. 213-232.
11. Справочник по нормотворческой технике / Пер. с нем. – 2-е изд., перераб. – М. : Издательство БЕК, 2002. – 296 с.
12. Тихомиров Ю. А. Последствия правовых актов: оценка и коррекция / Ю. А. Тихомиров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 3. – С. 140-148.
13. Чернобель Г.Т. Правовое прогнозирование в нормотворческой деятельности / Г. Т. Чернобель, О. А. Иванюк // Нормотворческая юридическая техника / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М., 2011. – Гл. 2, парагр. 2. – С. 57-68.
14. Legislative drafting manual / Office of the Legislative Counsel USA Senate. – Washington DC, 1997. – 82 p.
15. Maine legislative drafting manual / The auspices of the Legislative Council. – Maine, 2009. – 203 p.

УДК 342.74

Рева К.Є.

Кіровоградський державний педагогічний університет
імені Володимира Винниченка

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Досліджуються перші законодавчі акти Центральної Ради про громадянство. Актуалізується Закон УЦР, в якому визначені основні принципи набуття та припинення громадянства новоствореної держави. Аналізуються нормативно-правові акти, ухвалені у розвиток означеної проблеми УНР, що стосуються питань громадянства. Підкреслюється їх значущість для створення УНР як незалежної держави.

Ключові слова: Українська Народна Республіка, громадянство, принцип права ґрунту, принцип права крові, втрата, позбавлення громадянства, законопроекти.

Исследуются первые законодательные акты Центральной Рады о гражданстве. Актуализируется Закон УЦР, в котором определены основные принципы приобретения и прекращения гражданства

новообразованного государства. Анализируются последующие нормативно-правовые акты, принятые в УНР, касающиеся вопросов гражданства. Подчеркивается их значимость для создания УНР как самостоятельного и независимого государства.

Ключевые слова: Украинская Народная Республика, гражданство, принцип права почвы, принцип права крови, потеря, лишение гражданства, законопроекты.

The first legislative acts of the Central Council of nationality are studied. The UCR Act is updated, which defined the main principles of acquisition and termination of citizenship of the newly formed state. The following legal acts adopted in the UCR related to citizenship issues, are analysed. Their importance to the establishment of the UCR as a separate and independent state is emphasized.

Key words: Ukrainian National Republic, citizenship, the principle of the right soil, the principle of jus sanguinis, loss, deprivation of citizenship laws.

Вступ. Інститут громадянства в Україні як явище започатковує себе в добу Української національної революції. З огляду на стратегічні завдання Центральної Ради у галузі державного будівництва, одним із найбільш нагальних питань доби Української Центральної Ради було становлення інституту громадянства.

В результаті Жовтневого перевороту в 1917 р. Тимчасовий уряд було заарештовано, а влада перейшла до рук більшовиків. У таких умовах Українська Центральна Рада 7 (20) листопада 1918 р. ухвалює III Універсал. Відповідно до зазначеного документа, проголошується Українська Народна Республіка, яка стає незалежною державою. Виходячи із позиції сучасного дослідника П.Захарченка, яку ми повністю поділяємо, в тексті III Універсалу була витримана вся державницька атрибутика, щоправда, не прозвучала головна фраза – щодо незалежності України [3, с.4]. У III Універсалі простежувалися ознаки суверенної держави України. Тобто, саме цим документом (а не IV Універсалом, як прийнято вважати) було проголошено незалежність Української Народної Республіки. Позаяк, вона стала суб'єктом міжнародного права, тому з'являється необхідність регламентувати правовий зв'язок між громадянами та новоутвореною незалежною державою.

Мета дослідження. Мета розвідки полягає в аналізі змісту нормативно-правових актів УНР, а також законопроектів з питань громадянства, які не стали чинними законами.

Виклад основного матеріалу. Ухвалений 2 березня 1918 р. УЦР Закон «Про громадянство УНР» [4, с.4–5] складався з 12 коротких параграфів. Його аналіз дозволяє умовно визначити такі змістові частини: 1) підстави набуття громадянства УНР; 2) встановлення порядку оформлення громадянства; 3) встановлення процедури набуття громадянства жінками і дітьми; 4) визначення порядку відмови від громадянства і заборони подвійного громадянства; 5) встановлення порядку перебування на території УНР громадян інших держав; 6) визначення обов'язків та прав громадян УНР.

Вважаємо за доцільне, більш детально розглянути положення цього Закону, оскільки саме він став основою для побудови інституту громадянства в новоствореній Українській державі. Так, відповідно до параграфу 1, правовий статус громадянина України можна було набути за двома підставами – 1) народження на території України; 2) зв'язок з нею шляхом постійного перебування на її території. Як відомо, основними способами визначення громадянства в світі є громадянство за принципом «права ґрунту» і громадянство за принципом «права крові». Громадянство за принципом «права ґрунту» надається дитині залежно від території, на якій вона народилася; громадянство за принципом «права крові» надається дитині в залежності від громадянства батьків. Закони про громадянство різних держав базуються, за загальним

правилом, на поєднанні цих двох принципів. Закон «Про громадянство УНР» від 2 березня 1918 р. передбачав визначення громадянства принципом «права ґрунту».

Порядок оформлення громадянства містився у 4 параграфах, де регламентувався вступ до громадянства УНР жителів УНР, осіб, які не проживали на території УНР, а також тих, що перебували в УНР впродовж останніх 3 років.

Жителі УНР мали можливість набути громадянство таким чином: у разі народження та постійного проживання на українській території, складення урочистої обіцянки на вірність УНР в порядку, визначеному окремим законом протягом трьох місяців після опублікування Закону «Про громадянство УНР». Громадянство УНР мало посвідчуватися відповідним свідоцтвом (параграф 4). Ті особи, які не проживали постійно в УНР, але бажали набути її громадянства, могли це зробити за такою процедурою: подати прохання до місцевої влади, а за кордоном – до представника УНР. Місцева влада чи представник УНР, у свою чергу, розглянувши ці прохання, подають висновок до Народного Міністра Внутрішніх справ, і вже саме він мав остаточно вирішити справу про прийняття до громадянства УНР (параграф 6).

Більш спрощений порядок набуття громадянства передбачався для громадян інших держав у разі їх бажання прийняти українське громадянство. У параграфі 7 аналізованого Закону були зазначені вимоги до громадян інших держав для отримання українського громадянства. Такими вимогами були – трирічний термін проживання, відсутність протиправної діяльності та зв'язок з державою УНР «промислом чи заняттям». Жителі іноземних країн могли подати прохання про прийняття до громадянства УНР за наявності документального доведення тісного зв'язку з Україною і, знову ж таки, за відсутності протиправної діяльності, спрямованої проти Республіки (параграф 8). Для них встановлювався різноманітні терміни подачі прохання: для мешканців європейських країн – шість місяців від дня опублікування закону, для мешканців інших країн – дванадцять місяців.

Окремо описувався порядок набуття громадянства жінками і дітьми. Отримання громадянства жінками дозволялося в тому випадку, якщо вони слідуєть громадянству чоловіків, оскільки не заявили іншого. У даному випадку жінки мали отримувати громадянство чоловіків, якщо це не суперечило їхнім намірам щодо вибору громадянства. Тобто у разі незгоди з вибором чоловіка щодо громадянства, жінка у всякому разі теоретично, могла зробити власний вибір. Діти, починаючи з чотирнадцяти років, могли заявити про своє громадянство самостійно.

Від громадянства УНР можна було відмовитися на основі параграфів 5 і 12, аналізованого Закону. Про це потрібно було заявити протягом трьох місяців після опублікування Закону до місцевого комісара із вказівкою на те, громадянином якої держави особа хоче бути. Комісар, мав видати тимчасове посвідчення для перебування на території Республіки на строк не більше трьох місяців (параграф 5). Відмовитись від громадянства можна було і через рік. При цьому особа позбавлялася прав і звільнялася від обов'язків українського громадянства (параграф 12).

У відповідність з конституційною традицією демократичних країн, Законом заборонялося подвійне громадянство. У параграфі 10 йдеться про те, що громадянин Української Народної Республіки не може бути громадянином іншої держави. Такі правові положення містилися в законах про громадянство і в інших країнах.

Документом регулювався строк тимчасового перебування на території Республіки громадян інших держав. Посвідчення на перебування на території України повинна

була видавати місцева влада. Термін перебування не міг перевищувати шести місяців. Таке формулювання зумовило висновки окремих науковців про те, що «... особи, які не визнавали себе громадянами держави повинні були залишити її упродовж шести місяців» [2, с. 71]. На наш погляд, озвучена позиція є хибною, адже могла викликати певні проблеми. Сутність цих проблем полягала в тому, що протягом 1917 – 1918 рр. на території УНР перебувала значна кількість громадян інших держав, насамперед, із радянської Росії; військовополонених, та інших осіб, які шукали порятунку від революційних подій. Місцева влада, навіть при найкращій своїй організації не могла виконувати відповідних функцій, не маючи необхідних кадрів, бланків та часу.

Закон «Про громадянство УНР» окреслював права та обов'язки громадян УНР. Варто зауважити, що спочатку визначалися обов'язки, а вже потім – права. Такий порядок визначення статусу громадян, очевидно визначався революційними подіями, коли насамперед, мова йшла про захист Вітчизни. Відповідно до параграфу 2 до обов'язків громадян УНР відносилися такі: підтримувати державу всіма силами і засобами; неухильно дотримуватися всіх її законів; захищати від ворогів. Окрім того, до обов'язків належало також підтримувати «добрий лад, порядок, свободу, рівність і справедливість».

Права громадян УНР були визначені в параграфі 3 Закону. Громадяни мали право користуватися всією повнотою громадянських та політичних прав, брати активну і пасивну участь у виборах до законодавчих установ і органів місцевого самоврядування і таким чином бути задіяними в державному і місцевому житті, а також служити в державних і державно-громадських установах.

Услід за зазначеним вище нормативно-правовим актом, УЦР ухвалює наступний закон з питань громадянства. А саме – 4 березня 1918 р. Центральна Рада ухвалила Закон «Про реєстрацію громадянства УНР», відповідно до якого, українським громадянам надавалась можливість реєструватися у новоствореній державі. Реєстрація українського громадянства повинна була фіксуватися в книгах громадян УНР у волосних і міських управах протягом одного місяця від дня сповіщення про це комісарами волосної і міської управи. Реєстрація здійснювалася за місцем постійного проживання громадян і супроводжувалася прийняттям урочистої присяги, хоча за бажанням громадян могла проводитися і релігійна присяга. Реєстрація відбувалася у разі особистої явки громадянина, який надавав свідків або пред'являв докази щодо наявності підстав набуття громадянства, викладених в параграфі 1 Закону «Про громадянство УНР» від 2 березня 1918 р. Якщо громадянин постійно проживав в місці народження, достатньою була наявність лише свідків. Довідки про дітей після чотирнадцяти років надавали батьки й опікуни. Зазначений акт підписувався і реєструвався. Приймалася як усна так і письмова заява, яка оплачувалася гербовим збором. Зареєстрованій особі видавалося свідоцтво про належність до громадянства УНР.

За такою ж процедурою відбувалася реєстрація і тих осіб, які вступали в громадянство на підставі параграфів 7 і 8 Закону «Про громадянство УНР». У реєстраційних актах мала здійснюватися відмітка про осіб, які були позбавленні громадянства (за повідомленням судової влади) або вийшли з нього (за повідомленням дозвільних на це установ). У разі фальсифікації інформації, тобто подання неправдивої заяви про громадянство і неправдивих відомостей, неправдивих свідчень, за невірну реєстрацію передбачалось покарання 6 місяцями тюремного ув'язнення [6, с. 21–23].

Ухвалений нормативно-правовий акт викликав неоднозначну реакцію серед громадськості. Як приклад, можемо проаналізувати дискусію, яка відбулася на засіданні Київського юридичного товариства. Основним доповідачем по досліджуваному Закону виступив професор Київського університету Б.А.Кістяківський, відомий правознавець, громадський діяч, український філософ права. На його погляд, Закон мав істотні технічні недоліки. Зокрема, він вважав, що строк отримання громадянства протягом трьох місяців є недостатнім для оформлення громадянства, для цього в межах держави потрібно було не менше одного року; реєстрація громадянства, якою фактично вводиться паспортна система не мала оподатковуватися. Основна критика Б.А.Кістяківського була направлена на параграф 3 Закону, який визначав, що лише громадяни УНР могли користуватися усією повнотою громадських і політичних прав, брати участь в діяльності законодавчих установ, органів місцевого самоврядування, займати службові посади в державних і державно-громадських установах. Вказавши на такі загальновідомі факти, як робота професорів М.Драгоманова і М.Грушевського в навчальних закладах Болгарії і в Австрії, без оформлення їх підданства, Б.А.Кістяківський підкреслив, що аналізований закон в цьому відношенні порушує загальнокультурні принципи, іде врозріз з передовими завоюваннями права [5].

Висновки. Таким чином, уряд УНР взявся відновлювати інститут громадянства. Свідченням цього є його активна законотворча діяльність в зазначеній царині. Так, Закон УНР «Про громадянство УНР» від 2 березня 1918 р. та Закон УНР «Про реєстрацію громадянства УНР» від 4 березня 1918 р. відіграли значну роль у визначенні правової належності українського населення до новоутвореної незалежної держави та юридичного визначення статусу громадян УНР. В той же час, вони не вирішували і не могли вирішити усіх проблем, які проявилися на той час. Складна політична ситуація та брак механізмів реалізації досліджуваних законів перетворили їх із правових, в суто політичні.

Список використаної літератури:

1. Дацків І. Утворення системи дипломатичних представництв і місій Української Народної Республіки / І.Дацків // Мандрівець. – 2014. – № 1. – С.22 – 25.
2. Єфремова Н. Праця Теодора Галіпа «Основні права і обов'язки українських громадян». Невідомі сторінки історії конституційного розвитку України / Н.Єфремова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 3 (9). – С.69 – 73.
3. Захарченко П.П. До питання про правову природу III Універсалу Центральної Ради / П.П.Захарченко // Збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції «Актуальні проблеми національного законодавства». 28 березня 2013 року. Випуск 32. – Кіровоград, 2013. – С.3 – 9.
4. Збірник нормативно-правових актів з питань громадянства України (1918 – 2000) / Упорядники: Андрієнко В., Бритченко С., Суботченко В., Чехович С. – К.: Континент, 2000. – 382 с.
5. Киевская мысль. – 1918. – №46. – 9 апреля (27 марта).
6. Копиленко О.Л. З історії законодавства про громадянство України / О.Л.Копиленко. – К.: Новий парламентський інститут, 2001. – 71 с.