

- и права / З.М. Черниловский. – М. : Юрист, 1995. – 576 с.
7. Римское частное право : [учебник] / под ред. Р.А. Курбанова. – М. : Проспект, 2015. – 312 с.
8. Бостан Л.М. Історія держави і права зарубіжних країн: [навчальний посібник] / Л.М. Бостан, С.К. Бостан. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 672 с.
9. Памятники римского права. Законы XII таблиц, Институции Гая, Дигесты Юстиниана : [учебное пособие]. – М. : Зерцало, 1997. – 608 с.
10. Хрестоматия по истории государства и права зарубеж-

- ных стран / под ред. З.М. Черниловского. – М. : Юрид. лит., 1984. – 472 с.
11. Maitland F.W. History of English law before the Time of Edward I / F.W. Maitland. – L. : Dedalus, 2003. – 608 p.
12. Історія держави і права України : [хрестоматія] / уклад. В.П. Самохвалов та ін. ; ред. О.О. Шевченко. – К. : Вентурі, 1996. – 224 с.
13. Трофанчук Г.І. Історія держави і права зарубіжних країн : [навчальний посібник] / Г.І. Трофанчук. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 445 с.

УДК 342.52(477):342.71.047]»1917/1920»

УТВОРЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ Й ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДЯНСТВА

Шандала О.О., аспірант
кафедри історії держав, права та політико-правових вчень
юридичного факультету
Львівський національний університет імені Івана Франка

У статті йдеться про передумови утворення Української Народної Республіки, її Універсали й діяльність. Розглянуто питання, пов'язані з законодавчою діяльністю Центральної Ради. Проаналізовано правове регулювання громадянства на території Української Народної Республіки.

Ключові слова: громадянство, Українська Народна Республіка, влада, Центральна Рада, уряд.

В статье речь идет о предпосылках создания Украинской Народной Республики, ее Универсалах и деятельности. Рассмотрены вопросы, связанные с законодательной деятельностью Центральной Рады. Проанализировано правовое регулирование гражданства на территории Украинской Народной Республики.

Ключевые слова: гражданство, Украинская Народная Республика, власть, Центральная Рада, правительство.

Shandala O.O. THE FORMATION OF THE UKRAINIAN NATIONAL REPUBLIC AND LEGISLATIVE REGULATION OF CITIZENSHIP

This article tells us about the background of Ukrainian National Republic, its Universals and activities. Describes the issues associated with the legislative activity of the Central Rada. Also analyzed the legal regulation of citizenship in the territory of the UNR.

Key words: citizenship, Ukrainian National Republic, authorities, Central Rada, Govt.

Постановка проблеми. Складні часи сучасної України все частіше змушують нас звертатись до історичних подій ХХ ст., коли відбувався процес українського революційного державотворення. У цей період на території України було утворено Українську Народну Республіку (далі – УНР). Законодавство цієї держави стало основою для подальшого розвитку законодавства України. Актуальною на сьогодні є проблема розвитку інституту громадянства, а також інші питання, з ним пов'язані. Тому потрібно звернути увагу на регулювання цих питань у той період, коли УНР тільки почала будувати свою правову систему, і цей досвід використати для сучасної України.

Стан дослідження. Питаннями громадянства займалась низка вчених історико-правової науки, але окремого комплексного дослідження ними проведено не було. Такі дослідники, як Б. Тищик, О. Мироненко, О. Копиленко, М. Копиленко, І. Нагаєвський та ін., займались дослідженням держави і права в цей період. Із їхніх робіт можна виокремити окремі питання, що стосуються громадянства, зокрема дослідження закону

про громадянство й окремих подій, які супроводжували його прийняття.

Тому **метою статті** є на основі наявних джерел дослідити події, які передували утворенню УНР, її утворення, а також законодавче регулювання громадянства.

Виклад основного матеріалу. На початку ХХ ст. було утворено Українську Народну Республіку. Цій події передувала низка факторів, які відбувались у тогочасній Російській імперії. У кінці лютого 1917 р. в Петрограді в результаті збройного повстання робітників і солдат царизм було повалено. Проте боротьба за владу тривала. Існувало дві політичні структури, що представляли інтереси різних соціальних верств: Тимчасовий уряд, який був сформований переважно із ліберально-буржуазних депутатів IV Державної думи, і Рада робітничих і солдатських депутатів. Події розвивались хаотично й супроводжувались невизначеністю в діяльності органів та установ. Ситуація на українських землях була не менш складною. Поряд із органами Тимчасового уряду й робітничими та солдатськими Радами (лише у березні 1917 р. їх було вже понад 170) виник ще один орган, який згур-



тував українські національно-демократичні сили, – Центральна Рада (далі – ЦР, УЦР).

Утворення Центральної Ради можна вважати вихідною точкою процесу відродження української державності у ХХ ст. Із цього приводу М. Грушевський написав: «Велика хвиля визволення поставила перед українським народом великі завдання. Треба було забезпечити волю України, відновити її стале народовластя, право народу самому правити всіма справами. Діло велике, час такий, якого не було від часів Хмельниччини упустити його не можна було... Треба було виложити все інше, а взятися за сього діла – до забезпечення політичних прав українського народу й інтересів його трудящого люду. Для сього зараз же, як упав старий режим, українці всіх партій і напрямків постановили об'єднатись у спільній, однакостійній політичній організації на весь час, поки не буде досягнена спільна мета: широка національно-територіальна автономія України в федеративній демократичній Російській республіці» [1, с. 6].

Для досягнення запланованої мети представники різних українських організацій, товариств і груп (робітничих, студентських, кооперативних, культурних тощо) на своєму спільному засіданні 17 березня 1917 р. утворили Українську Центральну Раду, а її головою обрали М. Грушевського. Звістку про цю подію він одержав у Москві й 24 березня виїхав в Україну [2, с. 10].

Одразу ж після свого заснування Центральна Рада надіслала вітання голові Ради міністрів князю П. Львову й міністру юстиції О. Керенському, у якому висловлювала надію, що у вільній Росії будуть задоволені всі законні права українського народу. А 22 березня Центральна Рада видала відозву до українського народу: «Народе український! Впали вікові пута. Прийшла воля всьому пригнобленому людові, всім поневоленим націям Росії. Настав час і твоєї волі й пробудження до нового, вільного творчого життя після більш як двохсотлітнього сну. Уперше, український тридцятимільйонний народе, ти будеш мати змогу сам за себе сказати, хто ти і як хочеш жити, як окрема нація. З цього часу в дружній сім'ї вільних народів могутньою рукою зачнеш собі сам кращу долю кувати» [3].

Після оприлюднення цієї відозви в Києві сталося чимало важливих подій – численні з'їзди різних українських професійних об'єднань і громадських акцій, як-от «українська маніфестація» 1 квітня, котрі свідчили про зростання популярності й впливу Центральної Ради.

У цьому плані особливу роль відіграло скликання Національного з'їзду, який відбувся 19–21 квітня. Після інтенсивних дебатів делегати з'їзду ухвалили резолюцію. У її першому пункті зазначалося: «Згідно з історичними традиціями і сучасними реальними потребами українського народу, з'їзд визнає, що національно-територіальна автономія України в стані забезпечити потреби нашого народу і всіх інших народів, що живуть на Українській землі» [4].

Ще один пункт містив доручення Центральній Раді «виявити як можна швидше ініціати-

ву в справі утворення міцного союзу тих народів Росії, котрі, як і українці, домагаються національно-територіальної автономії в демократичній російській республіці». З'їзд визнав за російськими установчими зборами «право санкції нового державного ладу Росії», у тому числі автономії України й федеративного устрою самої Російської республіки, висловивши в такий спосіб свою готовність до конструктивного співробітництва з російською демократією. Водночас делегати спеціально наголосили, що до скликання цих Установчих зборів «прихильники нового ладу на Україні не можуть зоставатись пасивними і мають, по згоді з меншими народностями, творити невідкладно основи її автономного життя».

З'їзд обрав 150 депутатів Центральної Ради, а М. Грушевського – її Головою.

Рада практично завершила перший етап своєї організаційної діяльності, а її вплив зріс настільки, що М. Грушевський визнав за можливе говорити про «Тимчасовий український уряд».

Після відмови російського керівництва визнати українські вимоги під впливом серйозного обурення Центральна Рада зробила крок, який визначив напрям її усієї подальшої діяльності. Суворі позиції Тимчасового уряду врешті-решт відіграла «позитивну» роль, бо якраз і стала рішучим поштовхом на шляху перетворення «національно-політичного центру» в національно-державний. Так, 23 червня в обставині «ніколи не званої радості» (за виразом В. Винниченка) було урочисто оголошено Перший Універсал при закритті українського військового з'їзду [2, с. 12].

Перший Універсал був виявом волі народу, який довгий час перебував у боротьбі за власну незалежність. Цей документ фактично надавав автономію територіям тодішньої України.

28 червня на закритому засіданні Комітет Центральної Ради ухвалив рішення про створення так званого Генерального Секретаріату, що це було кроком до формування виконавчої влади та її розмежування із законодавчою.

16 липня було проголошено Другий Універсал. Згідно з цим Універсалом, Тимчасовий уряд визнавав право України на автономію, а УЦР та Генеральний секретаріат – органам державної влади в Україні. У відповідь на це УЦР змушена була погодитися на те, що остаточне вирішення питання про форму автономії буде за Всеросійськими установчими зборами, і визнати, що Україна не буде претендувати на повну державну незалежність.

Але переворотом у самій Росії 07 листопада 1917 р. було відкрито нову сторінку в історії України. Так, 20 листопада було прийнято Третій Універсал Центральної ради, що проголошував Українську Народну Республіку. На жаль, заявлялося, що Україна не відокремлюється від Росії, але вся влада в Україні відтепер належить лише Центральній Раді та Генеральному Секретаріату. Цей законодавчий акт відомий тим, що, крім проголошення УНР, установлював низку нових норм, які раніше не використовувались, а саме: 8-годинний робочий день; державний контроль над

виробництвом; скасовувалася смертна кара й оголошувалася амністія; створення дійсно незалежного суду; інші важливі норми.

Оцінюючи значення Третього Універсалу, український юрист проф. А. Яковлів зазначав, що цим актом в Україні було встановлено «демократичну, народоправну державу», яка характеризувалася «автономною, себто самостійною верховною владою, нічим не обмеженою щодо всіх без виключення справ внутрішнього державного ладу, законодавства, суду й управління». Тільки «у відношенні до інших держав, УНР була формально обмежена положеннями Третього Універсалу щодо федеративного зв'язку з Росією» [5, с. 15].

22 січня Четвертий Універсал Центральної Ради сповістив, що «однині Українська Народна Республіка стає самостійною, не від кого незалежною, вільною, суверенною державою Українського народу...». Універсал доручав урядові довести до кінця переговори з центральними державами й укласти з ними мир; демобілізувати армію, яка після укладення миру буде заступлена міліцією; роздати всю землю селянам без викупу на початку весняних робіт; ліси, води й підземні багатства краю можуть бути націоналізовані; усі фабрики та заводи негайно мають перейти на мирну продукцію, бо цивільне населення терпить великі недостачі. Уряд має подбати, щоб ніхто не використовував громадян при ввозі чи вивозі товарів за кордон, тому держава бере під свій контроль усі банки. Скоро мають бути скликані Українські Установчі Збори, що схвалять Конституцію Української Народної Республіки [6, с. 101].

Після проголошення незалежної Української Народної Республіки влада взялася за побудову своєї системи управління, а також створення законодавчої бази.

Основою законодавства, як і в кожній незалежній державі, була Конституція. Основний законодавчий акт держави було прийнято Центральною Радою в останній день її існування – 29 квітня 1918 р. «Відновивши своє державне право яко Українська Народна Республіка, – говорилось у статті I Основного Закону, – Україна для кращої оборони свого краю, для певнішого забезпечення права і охорони вольностей, культури і добробуту своїх громадян, проголосила себе і нині є державою суверенною, самостійною і ні від кого не залежною» [7]. Суверенне право, на думку законодавця, належало народові, тобто всім громадянам УНР, і мало здійснюватись через Всенародні збори України.

Другого і четвертого березня 1918 р. Центральною Радою, перебуваючи у вигнанні, ухвалила також дуже важливі конституційні акти: закон про громадянство УНР і закон про реєстрацію громадянства УНР [8, с. 6]. Щодо стосунків громадянина й держави, громадянина та влади, то теоретики УЦР виходили з того, що демократична держава повинна бути представником народу і виразником його волі, а відносини між найвищою владою і громадянами встановлюються добровільним договором, який передбачає взаємні права й зобов'язання. Такий договір, на їхню думку, міг укладатися як за ініціативою особи, що

вступала у громадянство УНР, так і мовчки: людина просто не покидала межі УНР і механічно ставала її громадянином [9, с. 165].

Ці закони мали велике значення для забезпечення реалізації прав громадян УНР. Важливо зазначити, що пізніше Директорія, не маючи нового закону, прийняла рішення про продовження дії закону про громадянство, який був прийнятий за часів Центральної Ради.

Прийнятий закон було опубліковано у «Віснику Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки», який мав статус офіційного друкованого видання за часів ЦР. Він був підписаний Головою УЦР М. Грушевським і Секретарем УЦР М. Чечелем. Цей закон мав просту структуру, а саме: складався із 12 параграфів (статей), які були викладені переважно однією нормою.

Додаткова примітка до закону та «Закон про реєстрацію громадянства УНР» вимагали заведення при міських і волосних управах спеціальних книг для реєстрації громадянства УНР [10, с. 102].

Громадянином України, згідно з цими законами, уважався кожний, хто народився на її території, зв'язаний із нею постійним перебуванням і на такій підставі міг одержати свідоцтво громадянина.

Закон про громадянство УНР Центральної Ради 1918 р. передбачав надання громадянства лише за принципом «права ґрунту» й натуралізації. Так, параграф 1 закріпив, що громадянами УНР є ті особи, які народилися на території УНР і зв'язані з нею постійним перебуванням. Параграф 7 закону встановив, що особи, котрі протягом останніх трьох років проживали на території УНР, могли подавати прохання про прийняття до громадянства. Отже, положення, яке закріплював параграф 1, є недосконалим, оскільки особи, які народилися за межами території УНР, але тривалий час проживали в УНР не визнавалися її громадянами, а могли ними стати за власним волевиявленням.

Важливим було питання регулювання подвійного громадянства. Закон про громадянство УНР Центральної Ради забороняв подвійне громадянство, про це була чітка вказівка – «Громадянин Української Народної Республіки не може бути громадянином іншої держави».

Набути громадянства могли особи шляхом подання заяви й відповідних документів до уповноваженого органу – Міністерства внутрішніх справ. Заява повинна бути такою змісту: «Я, як громадянин Української республіки, щиро і добровільно заявляю і своїм словом, чесно і добрим іменем прирікаю, що нестиму щиро, твердо непохитно всі обов'язки громадянина, підтримувати Державу Українську всіма силами і засобами, коритимуся її законам, боронитиму від її ворогів і підтримуватиму добрий лад, порядок, свободу рівність і справедливість».

На подання заяви для отримання свідоцтва про громадянство в УНР надавалося три місяці. У заяві потрібно було вказати на час і місце народження особи, місце проживання, цивільний стан і рід заняття. Якщо заяву по-



давав батько, чоловік, то вона автоматично поширювалася на неповнолітніх дітей та дружину. Після досягнення 14 років діти могли заявляти про своє громадянство самостійно.

Передбачалось також, що той, хто не хотів бути громадянином УНР, повинен був подати заяву про це за місцем перебування відповідному комісарові із зазначенням, до громадянства якої держави він належатиме. Якщо траплялись такі випадки, то комісар повинен був видати тимчасове посвідчення на перебування такій особі на території УНР не більше як на три місяці.

Щодо іноземців, то вони могли отримати від місцевих органів влади дозвіл на проживання терміном не більше ніж шість місяців.

Закон про громадянство УНР указував, що, відповідно до параграфа 12, особи, які хотіли позбавитися громадянства, подавали про це заяву місцевій владі, де вказували, до громадянства якої держави вони переходять. Через рік після цього вони позбавлялись громадянства УНР. У законі нічого не говорилося про позбавлення громадянства за рішенням суду, але у формі акта реєстрації це передбачалося [11, с. 6].

Для того, щоб попередити фальсифікацію документів, було передбачено кримінальну відповідальність. Зокрема, у законодавстві УНР передбачалось, що за фальсифікацію документів про громадянство, подання неправдивих відомостей, свідчень, порушення правил реєстрації винні карались шістьма місяцями тюрми [9, с. 167].

Належність до громадянства УНР повинна була засвідчувалася волосними й міськими управами протягом одного місяця з дня проголошення про таку акцію комісаром відповідної управи за встановленою центром формою. У акті реєстрації зазначалось прізвище, ім'я, національність, віра, літа, місце народження, місце постійного перебування громадянина, коли він погодився на реєстрацію, коли відбулася реєстрація тощо. Окрім урочистого приречення, бажаним надавалась можливість скласти ще й релігійну присягу. Такі списки складали відповідні духовні особи та подавали їх до волосних або міських управ. Текст присяги був таким самим, як і текст урочистого приречення з додатком «Перед істинним Богом Я...». Про прийняття присяги теж робився запис в актах реєстрації [9, с. 167].

Реєстрація, як правило, мала відбуватися в місці постійного перебування громадянина. Кожний, хто бажав отримати свідоцтво, повинен був з'явитися особисто для цієї церемонії та ще й представити свідків чи інші докази, що він відповідає вимогам закону. Діти до 14 років не реєструвались, а в тих, кому виповнилось 14 років, свідками могли бути батьки чи опікуни. Урочисте приречення або присяга скріплювались особистим підписом реєструючого і громадянина, а якщо останній був неписьменним, то двома свідками. Сплативши гербовий збір у дві гривні (один карбованець) за реєстрацію, особа отримувала свідоцтво про належність до громадянства УНР. Збір за свідоцтво оплачувався окремо в такому самому розмірі. В актах і книгах мали

фіксуватись як надання громадянства, так і його позбавлення.

Згідно із законом, усі питання про прийом у громадянство УНР належали до компетенції Міністерства внутрішніх справ, у зв'язку з цим 18 березня 1918 р. Міністерство закордонних справ офіційно відмовилось приймати такі заяви.

Згодом усе більш зрозуміло ставало, що ці закони є надзвичайно складними для реалізації. Підґрунтям для цього була потреба доводити право на реєстрацію громадянства за допомогою свідків, яка практично не могла бути виконана в тих умовах. А також для реалізації цих законів були потрібні чималі кошти, яких завжди не вистачало. Проблеми існування тієї чи іншої держави майже завжди пов'язані з її матеріальним становищем, а також і політичними діями та актами. Такими політичними актами в нашому випадку були закони: «Про громадянство УНР» і «Про реєстрацію громадянства УНР».

Якщо говорити про матеріальне становище, то воно було не стабільним, а ці акти все ж принесли хоч якусь користь – до початку березня й Генеральний секретаріат, і Рада народних міністрів, і губернські, і повітові комісари відкидали будь-які прохання про прийняття в підданство як Росії, так і УНР, а після прийняття цих законів ситуація кардинально змінилась, і питання про прийняття до громадянства вирішувались лише Міністерством внутрішніх справ.

Висновки. Не простою ситуацією в Російській імперії скористались українські громадські та політичні організації, які давно сформувались і очікували слушного моменту для досягнення своїх цілей. На українських землях завжди виховувались волелюбні, відважні й працьовиті люди, котрі доклали зусилля до утворення великого національного руху – Центральної Ради. Утворення ЦР дало значний поштовх українському державотворенню, яке передувало утворенню УНР. Після проголошення УНР влада не сиділа на місці, оскільки утворення республіки в складі імперії не передбачало нічого доброго. Правильним кроком, звичайно, було обрання Михайла Грушевського головою Центральної Ради, оскільки на його пропозицію УЦР проголосила УНР самостійною, вільною та суверенною державою українського народу. Значну увагу М. Грушевський приділяв конституційному процесові в Україні, під його керівництвом розроблялася Конституція незалежної УНР, а також інші правові акти.

Питання правового регулювання діяльності УНР посіло важливе місце в державному будівництві, яке, на нашу думку, почалося з 11 листопада 1917 р. із Закону «Про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки». Подальша законодавча діяльність намагалась охопити всі галузі права. Найбільшої уваги у статті було приділено законодавству про громадянство. Закон «Про громадянство Української Народної Республіки» перший упровадив у життя українське громадянство. Цей Закон підтримував принцип єдиного громадянства й забороняв подвійне громадянство. Норми цього норма-

тивного акта регулюють однорідні суспільні відносини, що свідчить про дотримання правил юридичної техніки, а також Закон не містить відсилань до інших актів, що спрощувало його застосування. Але загалом Закон «Про громадянство Української Народної Республіки» був недосконалим з погляду способів закріплення можливості суб'єктами реалізувати його, оскільки їхнє право на прийняття до громадянства УНР було великою мірою обмежене складною процедурою реалізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть / М. Грушевський. – К. : Т-во «Знання України», 1991. – 240 с.
2. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917–1920 : [навчальний посібник] / О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко. – К. : Либідь, 1997. – 208 с.
3. Відозва Української Центральної Ради до українсько-

го народу від 9 березня 1917 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1917%20%2803%29%2009.vidozva.php>.

4. Проект Автономного Статуту України. Всеукраїнський національний конгрес, 1917 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuviap.gov.ua/asambleya/vseukr_naz_kongress_1917.php.

5. Яковлів А. Основи Конституції УНР. / А. Яковлів. – Нью-Йорк : Українське в-во «Говерля», 1964. – 63 с.

6. Нагаєвський І. Історія Української Держави ХХ століття / І. Нагаєвський. – К., 1993. – 413 с.

7. Конституція Української Народної Республіки, 1918 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.

8. ЦДАВО України. – Ф. 1063, оп. 1, с. 6. – А. 29–29 зв.

9. Мироненко О.М. Світоч української державності: політично-правовий аналіз діяльності Центральної Ради / О.М. Мироненко. – К., 1995. – 328 с.

10. Кудлай О.Б. Створення та діяльність народного міністерства міжнародних справ Української Народної Республіки (червень 1917 – квітень 1918 рр.) / О.Б. Кудлай. – К., 2008. – 115 с.

11. ЦДАВО України. – Ф. 1063, оп. 1, с. 6. – А. 38.