

Лазарев В. В.,
доцент кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ,
канд. юрид. наук,

Громадянство УНР

Питання щодо історії виникнення, етапів розвитку і сучасний стан громадянства має велике значення для науки конституційного права. Без його розгляду, як і без розгляду будь-якого іншого державно-правового явища, вивчення громадянства навряд чи може бути визнане глибоким і усестороннім [1, с. 24]. Варто зазначити той факт, що інститут громадянства виник порівняно недавно. У феодальній державі, що, як відомо, ґрунтувалася на поділі населення на стани та на нерівних правах останніх, існував інститут підданства, який символізував повну залежність людини від влади монарха. Інститут громадянства сформувався у процесі буржуазних революцій під впливом теорії про природні й невідчужувані права людини, її рівні громадянські та політичні права в суспільстві. Починаючи з Декларації незалежності, прийнятої 4 липня 1776 р. 2-м Континентальним конгресом представників англійських колоній під час Війни за незалежність у Північній Америці 1775 - 1783 рр., держава почала визнавати людину вільним і рівноправним членом громадянського суспільства, активним учасником здійснення її суверенної влади [2, с. 70].

Становлення і розвиток інституту громадянства в Україні відбувся в контексті загальносвітового генезису цього інституту. З одного боку, інститут громадянства в Україні збагачувався позитивними досягненнями міжнародно-правових стандартів у галузі громадянства, а з іншого - робив свій помітний внесок у формування загальнолюдських демократичних ідеалів даного інституту [3, с. 186]. То ж, можна стверджувати, що інститут громадянства України пройшов достатньо складний і напружений шлях свого розвитку.

Основних етапів становлення та розвитку інституту громадянства в Україні, можна вважати, було три:

1) перший етап (1917 - 1920 рр.) - інститут громадянства в період формування української державності;

2) другий етап (1919 - 1990 рр.) - радянський період інституту громадянства в Україні;

3) третій етап (1990 - по теперішній час) - інститут громадянства в період отримання незалежності та утвердження суверенної держави Україна [3, с. 187].

На сьогодні, достатньо актуальним і недостатньо дослідженим є питання саме становлення громадянства на теренах сучасної України. Здійснюючи аналіз наукових праць вітчизняних дослідників, можемо стверджувати, що перший етап становлення та розвитку інституту громадянства в Україні починається з відродження національної української державності. Саме 29 грудня 1917 р., як зазначає вітчизняний дослідник О. Копиленко, датується перша згадка в офіційних документах про громадянство Української Народної Республіки (УНР), коли Міністерство внутрішніх справ УНР розіслало губернським і повітовим комісарам повідомлення, що справи «про прийняття в підданство УНР» розглядатимуться після того, як буде ухвалено відповідний закон [4, с. 3].

Щодо стосунків громадянина і держави, громадянина і влади, то теоретики Центральної Ради України, як зазначається у вітчизняній літературі, виходили з того, що демократична держава повинна бути представником народу і вираженням його волі, а відносини між найвищою владою і громадянами встановлюються добровільним договором, який передбачає взаємні права та зобов'язання. Такий договір, на їх думку, міг укладатися як за ініціативою особи, яка вступала у громадянство УНР, так і мовчки: людина просто не покидала межі УНР й автоматично стала її громадянином.

Така концептуальна платформа була закладена в Закон «Про громадянство Української Народної Республіки» від 2 березня 1918 р. та Закон «Про реєстрацію громадянства Української Народної Республіки» від 4 березня 1918 р. Згідно з першим законом, громадянином України вважався кожний, хто народився на її території, пов'язаний з нею постійним перебуванням і на такій підставі одержить відповідне свідоцтво [3, с. 187]. 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 в центральних органах влади та в органах місцевого самоврядування.

Згідно з другим законом, усі питання про надання громадянства УНР належали до компетенції Міністерства внутрішніх справ. Належність до громадянства УНР мала реєструватися волосними і міськими управами протягом одного місяця з дня проголошення. У актах і книгах мали фіксуватись як надання громадянства, такі його позбавлення. Для одержання свідоцтва про громадянство УНР потрібно 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 же термін подати про це заяву за місцем перебування відпо-

відному комісарові із зазначенням, до громадян якої держави він належатиме (бажаючи 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 [5].

Прохання про прийняття у громадянство України з боку тих, хто не відповідав вищезазначеним умовам, подавалося за місцем перебування особи місцевій владі, а за кордоном - представникові УНР. Жінки, як правило, слідували громадянству чоловіків, а діти - громадянству 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 строком не більше як шість місяців [5].

Закони про громадянство УНР сприяли загальному вирішенню правових проблем, пов'язаних із громадянством. Проте низку їх положень було сформульовано таким чином, що залишалася можливість використання їх з недемократичними цілями. Так, усі питання громадянства було віднесено до компетенції МВС, а не найвищого органу державної влади; до осіб, які прагнули набути українське громадянство, ставилася неконкретизована вимога, щоби вони «не помічені були ніколи в діяльності проти Української держави», а своїм родом занять були тісно пов'язаними з територією України. Пропонувалася норма, згідно з якою дружина автоматично набувала громадянства свого чоловіка, якщо протягом певного строку вона не заявляла іноземного громадянства (або не висловлювала бажання вважатися особою без громадянства). Ставилася вимога про загальнообов'язкову реєстрацію громадянства через процедуру доведення свого права на громадянство з допомогою свідків. За отримання свідоцтва про громадянство необхідно було сплачувати гербовий збір [6].

Цей закон як недемократичний і національно заангажований був розкритикований неетнічною частиною суспільства і невдовзі було запропоновано 2 альтернативних проекти:

- перший від імені єврейської фракції був внесений 20 квітня 1918 р. і передбачав по суті нинішній «нульовий» варіант - громадянами УНР визнавались усі без винятку піддані колишньої Російської імперії, що народились на території України або на день опублікування цього закону постійно проживали на її території.

- другий був підготований комісією Міністерства судових справ, за ним під громадянством УНР розумілась державно-правова належність людини до Української держави, що утворює права і обов'язки громадянина; а громадянами УНР визнавались всі російські піддані, які осіло перебували в Україні до 19 липня 1914 р., а ті, які оселились після 19 липня 1914 р. і проживали на території УНР до оголошення цього

закону, могли стати громадянами УНР, якщо упродовж 2 тижнів з дня опублікування закону подадуть заяву місцевому комісару [7].

Цей проект, однак, не був ухвалений через гетьманський переворот 1918 р. 2 липня 1918 р. гетьман ухвалив Закон про громадянство Української Держави, основні його положення були запозичені з проекту нового закону про громадянство УНР [6]. Зазначеною подією завершилися спроби УНР створення громадянства республіки.

Підводячи підсумок, можемо стверджувати, що УНР намагалася здійснити правове регулювання суспільних відносин тогочасної держави. Особлива увага була приділена створенню і розвитку законодавства про громадянство. Так, Законом «Про громадянство Української Народної Республіки» було вперше введено саме українське громадянство, він запроваджував принцип єдиного громадянства України і не визнавав подвійного громадянства, що було новелою того часу. Через нетривалість існування УНР розвиток законодавства про громадянство обмежувався лише двома нормативно-правовими актами. Водночас, до законодавства про громадянство УНР було і ряд зауважень, оскільки це була перша спроба запровадити громадянство України, а тому тут містилося ряд недоліків. Зокрема, 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. Проте, незважаючи на недоліки законодавства про громадянство, слід зазначити, що це була перша спроба створення української державності, визначення місця громадян у країні. Саме ці спроби послугували подальшому розвитку інституту громадянства на теренах сучасної України і становлення української державності.