

УДК [342.71.04:94(477.8)]"1918/1919"

УТВОРЕННЯ ЗУНР ТА ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДЯНСТВА (1918–1919 рр.)

О. Шандала

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000, Львів, Україна*

Висвітлено передумови утворення ЗУНР, а також події, які супроводжували її утворення. Проаналізовано проблеми правового вирішення питання громадянства та забезпечення його реалізації.

Ключові слова: Західноукраїнська Народна Республіка, Українська Національна Рада, громадянство, правове регулювання

Початок українському державотворенню в новітню добу, навіть дуже стрімкий початок, дали події в Австро-Угорщині та Росії, між якими точилася війна. На той час більшість українських земель належали Росії, а західноукраїнські землі (Галичина, Буковина і Закарпаття) – Австро-Угорщині. У Галичині та на інших землях діяли різні національно-патріотичні організації і партії, які очікували важливих змін та мали надію на визнання українців у правовому сенсі як окремої нації з власною територією і незалежним майбутнім.

Перший крок до самостійності зробила Центральна Україна. Під час панування економічного і політичного хаосу, 7 листопада 1917 р., владу в Росії захопили більшовики на чолі з В. Ленінім і Л. Троцьким, здійснивши державний переворот. Центральна Рада засудила дії більшовиків як узурпаторські, не визнала встановленої влади, а 20 листопада своїм Третім Універсалом проголосила утворення Української автономної держави – Української Народної Республіки, до складу якої входили усі дев'ять губерній України [12, с. 398–400].

Револьюційний розвиток подій в Росії і Україні, перші державотворчі зусилля наддніпрянських українців стали проблеском надії для галичан і буковинців, розчарованих політикою австрійської влади. Віденське студентське братство «Січ» заявило, що «українська академічна молодь домагається прилучення всіх українських територій Австро-Угорщини до УНР» [1, с. 405]. Це було б кроком до об'єднання в цілісну Україну. Опісля відбулося ще багато подій, пов'язаних з боротьбою як проти Росії, так і проти Австро-Угорської імперії, які дали відповідний результат.

На важливий крок вже у боротьбі з Радянською Росією, а не з імперією наважились лідери ЦР УНР. 22 січня 1918 року був виданий IV-й Універсал, яким проголосили державну незалежність, суверенність Української Народної Республіки.

Після цього, 9 лютого, між Німеччиною, Австро-Угорщиною, Туреччиною та Болгарією, з одного боку, та Україною з іншого, був підписаний Брестський мирний договір [10, с. 119]. Під час обговорення у Бресті гостро постало питання про статус Східної Галичини та Буковини, унаслідок чого уклали таємний договір. Договір був таємним, тому що укладався з австрійською делегацією за спиною у поляків і угорців. Представники УНР – В. Голубович, М. Любинський, М. Полоз, М. Левитський і голова делегації О. Севрюк – домоглися для Східної Галичини і Буковини статусу коронного краю у складі імперії, який би мав свій сейм і

адміністрацію. Але не так-то просто було реалізувати ці домовленості, про таємний договір довідались поляки і угорці, інтересів яких він також стосувався. Угорці боялись, що у них можуть забрати Буковину, а поляки протестували проти поділу Галичини. Піднявся галас і під тиском поляків та угорців був змушений піти у відставку австро-угорський міністр закордонних справ граф О. Чернін. Згодом Австрія відмовилась від виконання цього договору, оскільки в країні назривала революція. Робітничі страйки, опір селян примусовій праці, опір солдат військової служби – все це руйнувало створювану роками систему правління.

Підписання першого у світовій війні миру між державами Четверного союзу і Українською Народною Республікою ще більше політизувало виступи західноукраїнського населення, а політичні партії і сили, як бачимо, приступили до рішучіших дій в обороні національних і соціальних інтересів рідного народу. В той час головною вимогою було утворення з українських земель Австро-Угорщини окремого коронного краю (у складі імперії) зі своєю адміністрацією, хоча і при кожній нагоді наголошувалось, що галицькі і буковинські українці є частиною великого українського народу та готові у будь-який час з ним злучитись [8, с. 120].

Усе більших обертів набирали голодні страйки як в українській частині імперії, так і по всій території, армія страждала від дезертирства, особливо солдатів поневолених народів. Все йшло до ще більшого бунту. В той час діяло декілька визначних партій, а саме: Українська соціал-демократична партія, Українська національно-демократична партія, Радикальна партія та інші. Згодом у Львові відбулась нарада провідних українських політичних діячів, у т. ч. за участю Л. Бачинського, Л. Цегельського, В. Панейка, С. Барана, І. Кивелюка й ін., на якій обговорювалися конкретні заходи щодо створення відповідних політичних і військових органів, які б зайнялися підготовкою до перебрання влади з рук австрійського уряду, як це робили чехи, поляки та ін.

8 жовтня Регентська рада у Варшаві проголосила незалежність Польщі, і на наступний день зажадала включення Галичини до її складу. 9 жовтня на засіданні Ради послів виступив К. Левицький, який протестував проти політики поляків та австрійського уряду у Східній Галичині, «котру віддано в руки поляків». Він наголошував, що «українська справа є міжнародною справою! Тому українці домагаються свободи і самоуправи на своїх землях, а здійснення цього права є поділ Галичини... А коли австрійське правительтво не може перевести цього поділу, або не хоче, то галицькі українці заявляють безумовно, що їх шлях веде не до Варшави, але до Києва» [6, с. 105].

Нарешті 16 жовтня 1918 р. імператор Карл I видав маніфест, яким погодився на перетворення Австро-Угорщини у федеративну державу. Таким маніфестом скористались союзні «коронні землі» і створили свої представницькі органи – «національні ради». Після проголошення маніфесту у Львові було скликано збори всіх українських послів австрійського парламенту, галицького та буковинського сеймів, по 3 делегати від усіх політичних партій Галичини і Буковини, представників духовенства на чолі з митрополитом Андреем Шептицьким, який після лютневої революції в Росії повернувся до Львова. На зборах було обрано Українську Національну Раду (УНР) як політичного представника українського народу в Австро-Угорщині. Її президентом став Євген Петрушевич. Національна Рада проголосила, що Галичина, Північна Буковина й Закарпаття, які «творять цілісну українську територію, уконститууються... як українська держава» та поставила виробити її конституцію [5].

Це ще не було утворенням ЗУНР, тому що національні регіони Австро-Угорщини не набули незалежності – для цього потрібно було отримати погод-

ження монархії, а приєднання до України мало сумнівний характер, оскільки, фактично, приєднавшись до Гетьманської України, ЗУНР стала б частиною Росії. Зрештою навіть Український національний союз у Києві, який під проводом В. Винниченка і С. Петлюри готував повстання проти гетьмана, прислав через д-ра С. Барана у Львів повідомлення, щоб Галичина з Буковиною «у випадку державного перевороту» не висловлювались наразі за злуку з гетьманською Україною, бо це зміцнило б становище гетьмана, який «готується до злуки з Росією і уневажнення IV Універсалу» [13, с. 29].

Після утворення Української Національної Ради на засіданні 18 жовтня було прийнято її Статут. До складу Ради входили представники всіх верств населення, зокрема 33 українські послы до Австрійського парламенту, 34 депутати до Галицького та 16 – до Буковинського крайових сеймів і по 3 представники від Національно-демократичної, Християнсько-суспільної і соціал-демократичної партій та студентської молоді, у тому числі такі відомі політичні, культурні та церковні діячі, як митрополит Андрей Шептицький, єпископ Григорій Хомишин, віце-президент австрійського парламенту Юліан Романчук, професор Станіслав Дністрянський та ін. На засідання не прибули представники Закарпаття, але група місцевих політиків надіслала до Львова письмове повідомлення про те, що Закарпаття солідаризується з Галичиною [2, с. 31–32].

Ще одним історично важливим документом була одногосно прийнята Постанова про утворення на українських землях Галичини і Буковини Української держави. Ось її зміст:

«Стоячи на становищі самоозначення народів, Українська Національна Рада, як Конституанта, постановляє:

1. Ціла етнографічна українська область в Австро-Угорщині, а зокрема Східна Галичина з граничною лінією Сяну із влученням Лемківщини, північно-західна Буковина з містами Чернівці, Сторожинець і Серет та українська полоса північно-східної Угорщини – творять одноцільну українську територію.

2. Ся українська національна територія уконституується як Українська держава. Постановляється поробити приготовчі заходи, щоби се рішення перевести у життя.

3. Взивається всі національні меншості на сій українській області – причім Жидів признається за окрему національність – щоби уконституувалися і негайно вислали своїх представників до Української Національної Ради в кількості, відповідаючій їх числу населення.

4. Українська Національна Рада виготовить конституцію для утвореної сим способом держави на основах загального, рівного, тайного і безпосереднього прав голосування з пропорціональним заступництвом (представництво – *Т.Б.*) з правом національно-культурної автономії та з правом виступства (виходу – *Т.Б.*) при правительстві для національних меншостей.

5. Українська Національна Рада жадає, щоби зорганізована оце в державу українська територія мала безумовно своїх заступників на мировій конференції.

6. Теперішному австро-угорському міністрови заграничних справ граф. Буріанові відмовляється права виступати від імені сеї української території» [4].

Ці важливі акти УН Ради заклали основи для побудови навіть вже нашої незалежної України і стали прикладом для наслідування.

Згодом були утворені виконавчі органи влади – делегатури, або комісії. Таких налічувалось три: загальна виконавча під керівництвом Євгена Петрушевича, для Галичини й Закарпаття на чолі з Костем Левицьким, та для Буковини на чолі з

Омельяном Поповичем. Обрали також Президію УН Ради, яка керувала засіданнями Ради і представляла її у період між сесіями [11, с. 18–19].

Прийнявши ці важливі акти, керманічі вирушили до Відня просити про незалежність. Очевидно, це було зумовлено культурою і вихованням під австрійським ярмом діячів того часу, оскільки інші народи не мали страху визнати себе незалежними без згоди монархії. Але поїздка виявилась безуспішною, і фактично Українську державу проголошено, але у складі Австро-Угорщини.

Вирішальною для України є ніч з 31 жовтня на 1 листопада, коли все-таки УН Рада взяла владу у свої руки. Було видано відозву «Український народ» [3], де говорилося про утворення незалежної Української держави, у якій «віднині народ є... господарем своєї землі». Ці слова були не кінцем боротьби, а лише початком, оскільки поляки просто так не йшли на мир, а продовжували опір, незважаючи на кроки УН Ради назустріч миру.

На засіданні УН Ради 9 листопада відбулася дуже важлива подія – визначено назву Української держави: Західно-Українська Народна Республіка (ЗУНР). Тоді до неї входили: Східна Галичина, Північна Буковина і Закарпаття, тобто ті землі, які населяли українці, загалом населення становило 6,4 млн (71% українців, 14% поляків, 13% євреїв, 2% інших національностей), а територія мала площу в 75100 км² [7, с. 95].

На цьому ж засіданні було сформовано уряд, який назвали Державний Секретаріат, а міністерства – державними секретарствами на чолі з державними секретарями, таких міністерств налічувалось – 14. Головою уряду призначили Костя Левицького. Згодом сформували й органи місцевого самоврядування, якими були у повітах – повітові національні ради, а у громадах і містах – громадські і міські ради. Щодо судової системи, то вона була перейнята від Австро-Угорщини.

Навіть війна з Польщею і складні відносини з Антантою не перешкодили зорганізувати державно-політичне життя країни та створити її правову основу. Законодавчі зусилля парламенту дали нам змогу сьогодні оцінити такі основні конституційні законодавчі акти, як:

– «Тимчасовий основний закон» від 13 листопада 1918 р. – складався з 5 артикулів (статей), які визначали назву держави, її територію, суверенітет, представницькі органи влади, герб і прапор;

– Закон «Про Виділ Української Ради» від 4 січня 1919 р. – ним утворено колегіальний орган влади у державі з 9 осіб на чолі з президентом УН Ради;

– Закон «Про державну мову» від 15 лютого 1919 р. проголошував нею українську, а іншим гарантувалася державна підтримка та захист;

– Закон «Про право горожанства на Західній Області Української Народної Республіки» від 8 квітня 1919 р. визнавав громадянами всіх осіб за їхнім бажанням і власноручною заявою, поданою до 20 травня того ж року.

Важливим питанням у кожній державі є громадянство. Оскільки громадянство є правовим зв'язком між державою і її громадянином, тільки такий зв'язок породжує обов'язки і може забезпечити права особи. В ЗУНР це питання було вирішене з прийняттям 8 квітня 1919 р. Закону «Про право горожанства на Західній області Української Народної Республіки» [3, с. 69–70].

До цього закону видавалось розпорядження Державного Секретаріату внутрішніх справ від 10 квітня 1919 р., яке деталізувало закон, а також ставило особливі вимоги до державних службовців. Важливо звернути увагу на назву закону, який вказує на зміну назви держави ЗУНР на ЗОУНР. Після об'єднання назву Західно-Українська Народна Республіка замінено на Західна Область Української Народної Республіки (ЗО УНР). Проте це «мало лише декларативне значення, бо

остаточну ратифікацію актів з'єднання обох республік, згідно з постановою Української Національної Ради від 3 січня 1919 р. в Станіславові мали провести лише Українські Національні Збори, скликані з території цілої України» [9, с. 87]. Але можна побачити практичне застосування в офіційних документах видозміненої назви, яка відповідала тогочасному стану речей, а саме злуці УНР та ЗУНР. Зазначимо, що це мало підтвердження в параграфі 2, де вказано, що громадяни Наддніпрянської України – УНР – є повноправними громадянами в ЗОУНР.

Закон «Про право горожанства на Західній Області Української Народної Республіки» мав просту структуру і складався з 9 параграфів (статей), але, на відміну від закону УНР, вони були викладені декількома реченнями. Що ж до вищеназваного розпорядження, то воно складалось з 5 параграфів (статей). Закон та розпорядження до нього було опубліковане у «Вістнику державних законів та розпорядків Західної Області Української Народної Республіки». Закон підписали за виділ Української Національної Ради А. Горбачевський та Є. Петрушевич, а розпорядження - державний секретар внутрішніх справ І. Макух.

Згідно з цим законом, кожна особа, яка на день його оголошення мала «право приналежності до однієї з громад краю», вважалася громадянином УНР. Тобто, як бачимо, окремого громадянства для народу ЗУНР (чи ЗОУНР) не встановлювалося.

Щодо осіб, які були чужинцями і не мали «права своїни», однак постійно проживали в одній з громад ЗУНР не менше 5 років, вони могли набути громадянство ЗУНР за умови отримання відповідної постанови. Важливим також є те, що особи за своїм бажанням могли подати заяву до політичної (державної) влади першої інстанції, яка могла надати їм громадянство за умови прийняття їх до однієї з громад і складення заяви вірності УНР (об'єднана).

У законі також було піднято питання подвійного громадянства: «особи, яких інша держава признала своїми громадянами, а вони досі мають «право своїни» в одній з громад ЗОУНР і даліше мешкають на тій області, не можуть через прийняте громадянство ухилитися від громадських обов'язків в ЗУНР». Тобто подвійне громадянство не визнавалось, а ця норма є фактично відображена у сучасному законодавстві: «ст. 2 п. 1 ...Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України...»

Рішення щодо надання громадянства приймав уповноважений орган ЗОУНР, яким на той час був Державний Секретаріат. У разі виникнення питань це рішення можна було оскаржити у Виділі УН Ради. Про вирішення цього питання в судовому порядку закон нічого не говорить.

Закон «Про право горожанства на Західній Області Української Народної Республіки» був достатньо вміло сформований, як для правового акта того часу. Але вважати його ідеальним взірцем не можна, він потребує додаткового опрацювання для уточнення й оптимізації змісту його параграфів.

Існування Західно-Української Народної Республіки супроводжувалось багатьма подіями, як трагічними, так і позитивними. Довгий тернистий шлях до проголошення незалежності був усіяний жертвами молодих, відважних борців за незалежність України, які закарбовані в людській пам'яті героями. Занадто боязкі кроки політичних діячів перешкодили у ті часи українцям утвердити свою державність. Але ми пам'ятаємо ЗУНР, яка дала багато прикладів національної солідарності та розуміння державних інтересів. Навіть не за якість їхньої діяльності, а за саму діяльність, яка привела до незалежності, ми можемо бути вдячні.

Список використаної літератури

1. Велика історія України. – Вінніпег, 1948. – С. 405.
2. *Верига В.* Визвольні змагання в Україні / В. Верига. – Т.1. – С. 31–32.
3. Вістник державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки. – 5 травня 1919 р. Вип 10. – С. 69–70.
4. Діло. – 1918 р., 22 жовтня.
5. Діло. – 1918р., 6 листопада.
6. Діло. – 1918 р., 15 листопада.
7. *Жуковський А., Субтельний О.* Нарис історії України / А. Жуковський, О. Субтельний. – Львів : НТШ, 1991. – С. 95.
8. *Левицький К.* Великий зрив. До історії української державности від березня до листопада 1918 р. на підставі споминів та документів / К. Левицький. – Львів, 1931. – С. 105.
9. *Мазена І.* Україна в огні й бурі революції / І. Мазена. – Мюнхен, 1950. – Т. 1. – С. 87.
10. *Тищик Б. Й.* Західно-Українська Народна Республіка (1918–1923). Історія держави і права / Б. Й. Тищик. – Львів : Тріада плюс, 2004. – С. 119–120.
11. *Тищик Б. Й., Вівчаренко О. А.* Західноукраїнська Народна Республіка 1918–1923 / Б. Й. Тищик, О. А. Вівчаренко. – Коломия : Світ, 1993. – С. 18–19.
12. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. / Відп. ред. В. А. Смолій. – К. : Наукова думка, 1996. Т. 1. – С. 398–400.
13. *Ярославин С.* Визвольна боротьба на Західно-Українських землях у 1918–1923 рр. / С. Ярославин. – Філадельфія, 1956. – С. 29.

*Стаття: надійшла до редакції 22.05.2015
прийнята до друку 01.07.2015*

**FORMATION OF THE THE WESTERN-UKRAINIAN
NATIONAL REPUBLIC AND THE LEGISLATIVE ADJUSTMENT
OF THE CITIZENSHIP (1918-1919RR.)**

O. Shandala

*Ivan Franko National University of Lviv
Universitetska Str., 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

This article highlights the background of formation of the Western-Ukrainian National Republic and the events that accompanied its creation. The problems of legal resolution of the issue of citizenship and ensure its implementation.

The theme is not much studied in historical and legal literature and it was interesting to do a review of the issue of citizenship in the Western-Ukrainian National Republic.

At first it was highlighted important issues such as social and political preconditions of construction of Western-Ukrainian National Republic, the process of proclamation, the formation of state machinery, including representative body - the National Council, government, local authority, courts, creation of the legal basis of the State: the adoption of interim Constitution, important laws, etc.

Legislative process of Western-Ukrainian National Republic laid upon the Ukrainian National Council, which issued statutes, proclamations and laws. In the conditions of Polish aggression legislative activities of Council was inhibited by military actions and crossings of government agencies.

Citizenship law and the legal status of foreigners from April 8, 1919 acknowledged all persons as the citizens at their request and handwritten statement submitted by 20 May of the same year. Otherwise, they were considered outsiders. The same law regulated public service in Western-Ukrainian National Republic. This law significantly differed from a similar law in the Ukrainian National Republic, issued by the Central Rada.

It was assumed to conduct a full codification of Ukrainian law in Western-Ukrainian National Republic. But it was not enough time or specialists to do this, and not contributing to this was Conditions. So codes of Austria-Hungary was continued to be operated in the state of the criminal, civil and procedural law. For fairness, we note that the Polish authorities managed to codification actions only in 1933 p., by the time using the same imperial law.

Keywords: Western-Ukrainian National Republic, Ukrainian National Council, citizenship, legal regulation