

СЕКЦІЯ 1. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В ЗАХІДНО-УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Бедрій М. М.

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри основ права України

Львівського національного університету імені Івана Франка

м. Львів, Україна

Динамічний розвиток правових систем сучасності та стрімкі темпи міграційних процесів у світі зумовлюють формування нової галузі – міграційного права. Вказані тенденції характерні у тому числі й Україні, що перебуває у стратегічно важливому регіоні на геополітичній карті світу. Розбудова галузі міграційного права вимагає належного вирішення поточних суспільних проблем, відповідної нормативно-правової бази та доктринального фундаменту. Доцільним є звернення до історичного досвіду українського державотворення, адже воно дозволяє виробити комплексний погляд на проблеми міграційно-правового регулювання. Відтак, закономірний інтерес викликає тема правового регулювання міграції населення у Західно-Українській Народній Республіці.

Як відомо, Листопадовий чин 1918 р. ознаменував проголошення Західно-Української Народної Республіки на українських землях колишньої Австро-Угорської монархії. Водночас із становленням держави розпочалося формування її правової системи. Були прийняті Тимчасовий основний закон інші важливі нормативно-правові акти. Суспільні відносини, щодо яких ще не було прийнято нового законодавства, продовжували регулюватися нормативно-правовими актами колишньої Австро-Угорщини. На початках західноукраїнської державності такими відносинами були й ті, що стосувалися міграції населення. Разом з тим тогочасне австрійське законодавство вкрай вузько регулювало міграційні процеси. Головне обмеження міграції в часи Австро-Угорщини полягало в тому, що територію держави не могли покидати чоловіки, які не виконали військового обов'язку.

Важливо відзначити те, що ЗУНР формувала власне законодавство про міграцію населення вже після «Злуки» з УНР. Інакше кажучи, це

було *de jure* законодавство Західної області УНР. Вказану особливість можна пояснити тим, що тривала робота над законом про громадянство, який повинен був стати нормативно-правовим орієнтиром у міграційних процесах. Такий закон під назвою «Про право горожанства на Західній області Української Народної Республіки» був прийнятий Українською Національною Радою 8 квітня 1919 р. Він не передбачав окремого громадянства ЗУНР, а кожен, хто на день його оголошення мав «право приналежності до однієї з громад краю», вважався громадянином УНР. У разі, коли особа не бажала набути громадянства, їй слід було повідомити про це відповідні органи влади ЗУНР. Якщо особа бажала набути громадянство, вона могла звернутися у компетентні органи із заявою, отримавши згоду однієї з громад про прийняття її до свого складу та підписавши «заяву вірності Українській Народній Республіці» [1, с. 242].

Перед згаданим законом ЗУНР виникла в тому числі проблема подвійного громадянства. Він постановляв, що особи, яких інша держава визнала своїми громадянами, а вони належали до однієї з громад Західної області УНР і продовжували там проживати, не могли через прийняте іноземне громадянство ухилитися від громадських обов'язків перед ЗУНР. О. Шандала тлумачить відповідну норму як таку, що не визнавала можливості подвійного громадянства. Рішення щодо надання громадянства приймав уповноважений орган ЗУНР, яким на той час був Державний Секретаріат. Претендент на одержання громадянства мав право оскаржити це рішення до Відділу Української Національної Ради [2, с. 214].

У проєкті Конституції Західно-Української Народної Республіки 1920 р., розробленому С. Дністрянським, передбачалося, кожен громадянин наділяється правом «вільного та повсюдного пересування» з урахуванням обмежень військового обов'язку. Жоден громадянин держави не міг бути переданим іноземному уряду з метою переслідування або покарання. Водночас уповноважені органи влади ЗУНР повинні були видворяти іноземців з території держави, якщо вони завдавали шкоду її внутрішній або зовнішній безпеці [3, с. 118].

Варто зауважити, що у зв'язку з воєнним станом у державі законодавство ЗУНР вводило низку обмежень свободи пересування. Зокрема 16 лютого 1919 р. було видано спільне розпорядження Державного секретарства внутрішніх справ, Державного секретарства закордонних справ і Державного секретарства військових справ «Про перепустки і паспорти для подорожі цивільних осіб». § 1 цього нормативно-правового акту передбачала, що цивільні особи підлягають обмеженню «аж до відклику» в пересуванні територією держави та поза її межами. Документами, що надавали право на пересування територією

ЗУНР були посвідка (в межах повіту), перепустка (за межами повіту) і паспорт (за кордон держави). У посвідці та перепустці не використовувався фотознімок особи, а замість нього здійснювався опис характерних рис її зовнішності. Натомість фотознімок був необхідним у паспорті [4, с. 301].

Для пересування територією повіту була потрібною посвідка, яка видавалася керівником повітового комісаріату чи місцевим громадським урядом. У посвідці зазначалися ім'я, прізвище, звання і статус особи, місце постійного проживання, місце і рік народження та детальний опис особи (зріст, опис рис обличчя, опис волосся, очей, носа, рота й особливі прикмети). Посвідка була чинною 1 місяць, а її вартість становила 2 крони. Стосовно виїзду за межі повіту вимагалася перепустка, яка видавалася керівником повітового комісаріату на підставі посвідки (§ 6 розпорядження). У перепустці дублювалися дані про особу, зазначені у посвідці, та додавалися такі – місцевість, куди подорожуючий їхав; ціль подорожі; строк чинності перепустки. За видачу перепустки стягувалася плата у розмірі 5 крон. Перепустку для виїзду в Наддніпрянську УНР видавав керівник повітового комісаріату, а затверджувала військова адміністрація. Її вартість становила 10 крон. Посвідки та перепустки у прифронтових зонах видавалися органами військової влади та були безоплатними [5, с. 238-239].

§ 11 розпорядження визначала, що паспорт є основним видом документа для виїзду за межі держави. Він не вимагався лише при виїзді у Наддніпрянську УНР [4, с. 302]. Паспорт видавався Державним секретарством закордонних справ ЗУНР за поданням повітового комісаріату. Відтак, з приводу паспорта громадянин звертався з відповідними документами до повітового комісаріату, вказавши мету подорожі та місцевість прибуття. Проте за наявності позитивного висновку цього органу громадянин мав можливість звернутися безпосередньо до Державного секретарства закордонних справ. До звернення про отримання паспорта долучалася такі документи: посвідка тотожності особи, видана громадським урядом та затверджена місцевою адміністрацією (цивільною чи військовою), вартістю 2 крони; фотознімок, засвідчений громадським урядом; підтвердження сплати 35 крон, тобто вартості паспорта [5, с. 238-239].

Згідно з § 14 розпорядження 16 лютого 1919 р. дозвіл на подорож інтернованим і конфірмаваним особам видавався виключно Державним секретарством внутрішніх справ. Письмові подання про такий дозвіл із зазначенням мети та місця подорожі вносилися до повітового комісаріату, який скеровував відповідний висновок, погоджений із військовою адміністрацією, до Державного секретарства внутрішніх

справ. За дозвіл на подорож інтернованим і конфірмованим особами стягувалася плата в розмірі 10 крон [5, с. 239-240].

3 квітня 1919 р. було внесено зміни до розпорядження «Про перепустки і паспорти для подорожі цивільних осіб», в якому для селян і міщан, які не займалися торгівлею, зменшувалася вартість отримання посвідки (1 крона) та перепустки (2 крони). Також від оплати звільнялися особи, що відвідували родичів, які служили в українській армії. Встановлювалася юридична відповідальність за порушення (шахрайство та спекуляції) при отриманні міграційних документів – арешт на 8 днів та штраф 800 крон. Відповідні покарання накладалися повітовими комісарами. Їх можна було оскаржити до Державного секретарства внутрішніх справ протягом 8 днів від часу одержання відповідного рішення [5, с. 329-330].

Таким чином, в умовах воєнного стану та драматичних історичних подій державній владі ЗУНР вдалося сформувати нормативно-правові основи щодо міграції населення. Хоча всеосяжної свободи пересування ще не було у зв'язку з мобілізацією та військовими протистояннями, це право передбачалося в конституційному проекті ЗУНР. Було прийнято закон про громадянство, а підзаконними актами врегульовувалися відносини в'їзду, виїзду та пересування територією ЗУНР. Також запроваджувалися відповідні документи, необхідні для міграції – посвідка, перепустка та паспорт.

Література:

1. Тищик Б. Й. Західно Українська Народна Республіка (1918–1923). Історія держави і права. Львів: Тріада плюс, 2004. 392 с.
2. Шандала О. Утворення ЗУНР та законодавче регулювання громадянства. Вісник Львівського університету. Серія юридична. Вип. 61. Львів, 2015. С. 210–216.
3. Іванова А. Ю. Проблеми міграційної політики в законодавстві українських держав початку ХХ ст. *Міграційні процеси в Україні і світі: історико-юридичні аспекти* : Матер. XIV Міжнар. істор.-правової конф. 4-7 вересня 2005 р., м. Балаклава. Сімферополь, 2006. С. 118–123.
4. Луцький М. І. Право і система законодавства Західно-Української Народної Республіки : дис. ... докт. юрид. наук. Спец. 12.00.01. Київ, 2016. 418 с.
5. Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923 рр. Документи і матеріали: у 5 т. / укл. О. Карпенко, К. Мицан; за ред. О. Карпенка. Івано-Франківськ, 2001. Т. 2. Державотворчі й адміністративно-організаційні процеси. 712 с.