

УДК 323.17

М.В. ЛАЗАРОВИЧ

«ДЕКЛАРАЦІЯ ПРАВ НАЦІЇ»: ЗАКОН ПРО НАЦІОНАЛЬНО-ПЕРСОНАЛЬНУ АВТОНОМІЮ В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ 1917–1921 РОКІВ

Лазарович Микола Васильович – к. і. н., доц., докторант Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича (Тернопіль)

Прослідковано розвиток ідеї національно-персональної автономії в середовищі українського політикуму. Висвітлено процес обговорення проекту закону в Центральній Раді. Визначено основні переваги і недоліки Закону про національно-персональну автономію.

Ключові слова: Центральна Рада, національна меншина, етнополітика, національно-персональна автономія, закон.

Прослежено развитие идеи национально-персональной автономии в среде украинского политикума. Освещен процесс обсуждения проекта закона в Центральной Раде. Определены основные преимущества и недостатки Закона о национально-персональной автономии.

Ключевые слова: Центральная Рада, национальное меньшинство, этнополитика, национально-персональная автономия, закон.

Examined the development of national-personal autonomy among Ukrainian politicians. Investigated the discussion of the draft law in the Central Rada. Identifies the major advantages and disadvantages of act on the national-personal autonomy.

Key words: Central Rada, national minorities, ethnonational policy, national-personal autonomy, legislation.

© М.В. Лазарович, 2012

Постановка проблеми. Однією з найяскравіших сторінок Української революції 1917–1921 рр. було ухвалення Закону Української Центральної Ради (УЦР) «Про національно-персональну автономію». Такий крок не мав аналогів в історії і став підтвердженням послідовної політики України, спрямованої на задоволення інтересів іноетнічного населення, досягнення міжнаціональної злагоди.

Мета дослідження. Аналіз безпосередніх передумов ухвалення та сутності Закону про національно-персональну автономію. Його завдання – простежити за розвитком ідеї національно-персональної автономії в середовищі українського політикуму; висвітлити процес обговорення проекту закону в Центральній Раді; визначити основні переваги і недоліки Закону про національно-персональну автономію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. порушена проблема не повно відображена у вітчизняній і зарубіжній історіографії, відтак стане об'єктом даної статті. Серед сучасних досліджень обраної тематики слід відзначити як праці вітчизняних науковців – В.Гусева, Н.Макаренко, О.Мироненка, О.Рафальського, Н.Снісаренка, так і з діаспори та зарубіжних – Т.Гунчака, Е.Львової, І.Нам, Н.Наумової. Окремі аспекти проблеми висвітлено в студіях Т.Бевз, Т.Горбань, О.Калакури, Н.Ставицької та ін. [1; 4; 6; 7; 9–12; 14; 16; 17]. Головним джерелом дослідження стали опубліковані документи [18].

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідники звернули увагу на те, що ідея національно-персональної автономії впливала із загальної ідеології провідників українського демократичного руху, котрі висловлювали її вже навесні 1917 р. [8, 273; 7]. Так, голова УЦР М. Грушевський у стат-

ті «Народностям України» зазначав: «Ми не на те цілими поколіннями боролися і страждали за права нашого народу, щоб з хвилиною, коли його права будуть здобуті, поставити іншу мету – приборкування слабших народностей і панування над національними меншостями великої Української землі. Ми не на те доводили право кожної народності на її національне самоозначення., аби тепер відмовляти якій-небудь народності сього права...» [5, 103].

Таке ставлення до національних меншин із боку провідників Української революції було природним. Як писав бундівець М. Рафес, «демократи з Центральної Української Ради, виховані значною мірою на австрійській літературі з національного питання..., з самого початку виявили схильність до здійснення... гасла національно-персональної автономії» [15, 281]. Такої ж думки дотримувався й представник Єврейської народної партії в Малій Раді О. Гольденвейзер. «Українська влада сама народилася з національного руху, вона ще не встигла заразитися звичками «державності». Тому для неї не було притаманним пригноблювати чисто національні прагнення інших народів» [3, 20], – писав він у спогадах.

Чи не вперше на офіційному рівні ідея національно-персональної автономії постала на Всеукраїнському національному конгресі, скликаному Центральною Радою в квітні 1917 р. [18, т. 1, 54, 55, 59]. Але зримими її обриси стали під час роботи З'їзду представників народів та областей Росії у вересні того ж року. З'їзд проголосив право всіх народів, що населяли Росію, на національно-персональну автономію, котру визначив як «організування нації в публічно-правову спілку, до якої можуть входити всі члени даного народу на всім просторі держави» [18, т. 1, 310].

Імперативним чинником, спрямованим на реалізацію ідеї національно-персональної автономії в Україні, став Третій Універсал Центральної Ради від 7 листопада 1917 р. В ньому, між іншим, було зазначено, що «народом великоруському, єврейському, польському та іншим на Україні признаємо національно-персональну автономію для забезпечення їм права і свободи самоврядування в справах їх національного життя» [18, т. 1, 101]. Генеральне секретарство національних справ мало найближчим часом підготувати та подати на розгляд УЦР відповідний законопроект.

Уже 19 грудня 1917 р. заступник генерального секретаря міжнаціональних справ М. Зільберфарб представив проект закону про національно-персональну автономію на засіданні Генерального Секретаріату. В ході дискусії проти окремих положень законопроекту, які давали надмірні повноваження національним органам меншин, висловилися генеральний контролер О. Золотарьов і генеральний секретар судових справ М. Ткаченко. Зокрема, останній обстоював думку, що документ «встановлює не національну автономію, а національну незалежність, яка може привести до конфлікту між частиною і цілим» [18, т. 2, 47]. У результаті було ухвалено компромісну поправку заступника генерального секретаря міжнаціональних справ Д.Одинця, відповідно до якої можливі протиріччя між установами національних меншин та загальнодержавними інституціями мала вирішувати погоджувальна комісія, складена на паритетних засадах обох сторін [18, т. 2, 47, 100]. Затвердивши проект закону, Генеральний Секретаріат передав його на розгляд Центральної Ради.

30 грудня 1917 р. законопроект про національно-персональну автономію було внесено на засідання Малої Ради. Його представив М. Шац-Анін із Об'єднаної єврейської соціалістичної робітничої партії (ОЕСРП). Документ викликав значне зацікавлення, в результаті чого попередні дебати стосовно нього велися на трьох засіданнях – 30 грудня 1917 р., 2 і 3 січня 1918 р. [18, т. 2, 82, 83, 87–88, 98–99]. Всі промовці схвально сприйняли «найдемократичніший у всьому світі закон величезної ваги» [18, т. 2, 87]. Зокрема, М. Рафес, який узяв участь у дебатах, від імені Бунду визнав, що законопроект має таку форму, в якій він не здійснений ще в жодній країні світу і є значним досягненням [18, т. 2, 82]. Представник революційної фракції Польської партії соціалістичної В. Корсак наголосив, що закон стане «нашим бойовим гаслом, за яке ми боротимемося і в Польщі» [18, т. 2, 88]. Український есер Д. Ісаєвич, назвавши законопроект «великим кроком уперед, якого ще не бачив світ», водночас звернув увагу, що Центральна Рада не робить «тої помилки, яку зробила російська демократія, яка не поквapiлась задовольнити національні вимоги, коли влада опинилася в її руках» [18, т. 2, 88].

Чи не єдиним, хто критикував законопроект, був меншовик Д. Чижевський [18, т. 2, 88], однак і він висловив сподівання, що його прийняття зм'якшить національну боротьбу в Україні. Четверте засідання УЦР, на якому мали продовжити

дебати з приводу законопроекту про національно-персональну автономію, було заплановане на 6 січня. Однак через події, пов'язані з наступом російських більшовицьких військ на УНР, його відклали [18, т. 2, 93]. 9 січня 1918 р. Центральна Рада зібралася на чергове засідання. На прохання представників іноетнічного населення першим на розгляд було поставлено питання про національно-персональну автономію [11, 82].

Після постатейного розгляду і детального обговорення довгоочікуваний Закон із деякими поправками під грім оплесків усіх присутніх було одногосно ухвалено. Оцінюючи цей акт, М. Грушевський відзначив його як «одну з найперших цінних вкладок у будову вільного життя Української Республіки, як спробу винести національну боротьбу за межі України» [18, т. 2, 98]. Автор Закону про національно-персональну автономію М. Зільберфарб (ОЕСРП), порівнюючи своє дітище з Декларацією прав людини і громадянина часів Великої французької революції, назвав його «декларацією прав нації» [18, т. 2, 98]. Влучно й злободенно висловився також ще один представник ОЕСРП – М. Літваков, котрий заявив, що в той час, коли російська Рада народних комісарів веде боротьбу проти всіх націй, Центральна Рада втілює в життя ідею братерства народів. Промовець також наголосив, що з моменту ухвалення Закону меншини перестають бути меншинами і стають рівноправними громадянами УНР [18, т. 2, 99].

Відповідно до ст. 1 Закону кожна нація, що проживала на території УНР, мала право в її межах на самостійне облаштування свого національного життя. Його реалізація здійснювалася через органи Національних союзів, влада котрих поширювалася на всіх його членів, незалежно від місця поселення в межах УНР. Це право націй проголошувалося непорушним і жодну з них неможливо було його позбавити або обмежити в ньому [18, т. 2, 99–100].

Деяко дискримінаційний відтінок мала ст. 2 Закону, якою національні меншини України фактично було поділено на три категорії. У привілейованому становищі опинилися російська, єврейська і польська нації, право котрих на національно-персональну автономію було безумовним. Інших сім націй – білоруська, чеська, молдавська, німецька, татарська, грецька і болгарська – могли скористатися правом національно-персональної автономії лише після того, як подадуть до Генерального суду відповідні заяви, підписані не менш як 10 тис. громадян УНР, не обмежених у політичних правах, без різниці статі і віри, приналежних до кожної з націй. Решта націй, не згаданих у статті, також могли за своїм бажанням подати аналогічні заяви, але на розгляд парламенту УНР [18, т. 2, 100].

Окремі дослідники висловили також сумнів і щодо ст. 3, в якій йшлося про норми укладення спеціальних національних кадастрів, або поіменних списків відповідних національностей [13, 76]. Однак конкретних зауважень не навели.

Для безпосередньої реалізації можливостей національно-персональної автономії громадяни УНР, належні до тої чи іншої нації, мали утворити влас-

ні Національні союзи, котрим належало виняткове право представництва нації перед державними і громадськими установами УНР. Національні союзи користувалися правом законодавства і врядування (ст. 4) в межах компетенції, встановленої постановою Установчих зборів відповідної нації та затвердженої Установчими Зборами УНР або її парламентом (ст. 7) [18, т. 2, 100].

Як впливає з останньої норми про повноваження національних союзів, межі їхньої компетенції законом встановлені не були. Така юридична невизначеність, на думку українських соціал-демократів, могла призвести до суперечок між національними й загальнодержавними інституціями. Оскільки національні меншини не могли від власного імені розпоряджатися ні територією, ні господарчим апаратом держави, їхнє самовизначення могло відбуватися головним чином у межах національно-культурної сфери. Відповідно й їхні органи мали зосередитися на культурному розвитку нації, а також юридичній допомозі співплемінникам та іншим менш значних справах. Однак, як відзначала «Робітнича газета», друкований орган УСДРП, деякі «націоналістичні елементи» прагнули, щоб до компетенції органів національно-персональної автономії, крім культурних справ, були передані й господарські, медичні та інші [11, 84].

Тому для врегулювання конфліктних ситуацій, які могли виникати з приводу повноважень між Національними установчими зборами і Установчими Зборами УНР або її парламентом, у примітці до ст. 7 було передбачено створення погоджувальної комісії, котра складалася з однакової кількості представників від згаданих установ. Постанови комісії набирали чинності після їх затвердження Установчими Зборами УНР або її парламентом.

Усі суперечки з питань компетенції між органами Національного союзу, з одного боку, та органами державного врядування, місцевого самоуправління та інших Національних союзів з іншого, мали розв'язувати адміністративні суди (ст. 10). Вищим представницьким органом Національних союзів були Національні збори (ст. 9), депутатів котрих обирали члени того чи іншого Союзу, що досягли 20-річного віку, на основі загального, рівного виборчого права, через безпосередні вибори і таємне голосування за принципом пропорційного представництва (ст. 8). Вищим виконавчим органом Союзів були Національні ради, обрані Національними зборами і перед ними відповідальні. Відповідно до закону, всі органи Національних союзів були державними (ст. 9), що надавало їм відповідного правового статусу.

Важливою складовою повноцінного функціонування національно-персональної автономії було фінансове забезпечення. Тому Національні союзи встановлювали свої щорічні бюджети, які поповнювали за рахунок трьох основних джерел. По-перше, загальнодержавні органи влади УНР та органи місцевого самоврядування відрховували в розпорядження Національних союзів спеціально призначені для цього кошти, пропорційні кількості членів того чи іншого Союзу (ст. 5). По-друге, Національні союзи мали право оподатковувати сво-

їх членів на підставах, установлених для загальнодержавного оподаткування. По-третє, для забезпечення діяльності Національні союзи під власну відповідальність могли робити позики та здійснювати інші фінансові заходи (ст. 6) [18, т. 2, 100–101].

Загалом, якщо за формою Закон виглядав привабливо та по-новаторськи, то за змістом не всі поділяли думки Центральної Ради про нього як про «зразок того, як треба влаштувати міжнаціональні відносини в державах із мішаним населенням» [8, 270]. Серед останніх був і Д. Дорошенко, котрий закидав розробникам, що Закон «утворював якусь державу в державі» і, головне, – «не викликав ніякого, визнання з боку тих, кого мав ошчасливити, – з боку національних меншостей» [8, 270]. Свідченням останнього, до речі, була відмова меншин голосувати за Четвертий Універсал УЦР, котрим проголошено незалежність України.

Ухвалення Закону про національно-персональну автономію було закономірним явищем, яке логічно випливало з усього попереднього розвитку Української революції, демократичного вибору її лідерів та прагнень іноетнічного населення. Зрозуміло, що, підтримуючи законодавче забезпечення національно-персональної автономії, український політикум розраховував, що воно сприятиме зміцненню порозуміння з національними меншинами, їх лояльності та співучасті в державотворчих процесах. Однак прагматична складова на кшталт: ми підтримуємо вашу автономію, а ви за це – нашу незалежність, у відносинах українців із іноетнічним населенням визначальною не була.

У даній ситуації логічнішим було б використати формулу, вжиту «Робітничою газетою». Коментуючи 13 січня 1918 р. ухвалення в один день таких знакових документів, як Четвертий Універсал та Закон про національно-персональну автономію, вона в редакційній статті влучно зауважила: «...отримавши самостійність, визволившись від національного гніту, Україна гарантує це визволення і тим народам, націям, що живуть разом з українським народом на одній території».

Свідченням винятково важливого значення, яке українські лідери надавали Законові про національно-персональну автономію, був особистий підпис під цим нормативним актом М. Грушевського, котрий у період з грудня 1917 р. по квітень 1918 р. майже не засвідчував ним закони [12, 337]. На те ж вказує й попередня політика УЦР стосовно національних меншин і, особливо, той факт, що Закон окремим розділом було імплементовано до Конституції УНР. Що ж до збігу в часі ухвалення Центральною Радою Четвертого Універсалу й Закону про національно-персональну автономію, то це сталося випадково. Адже, як уже зазначено, запланований на 6 січня розгляд законопроекту про національно-персональну автономію на засіданні УЦР було відкладено через події, пов'язані з агресією російських більшовиків. Цілком можливо, що за сприятливих умов згаданий закон було б ухвалено в той же день. Проте кількадемна затримка зіграла й позитивну роль: в часі збіглися дві найвизначніших подій Української революції: проголо-

шення державної незалежності України й юридичне оформлення прав національних меншин.

Висновки. Підсумовуючи, слід відзначити, що ухвалення Закону про національно-персональну автономію було першою у світовій практиці спробою не лише законодавчо забезпечити права національних меншин, але й

ввести їх у загальні конституційні рамки держави.

Такий підхід, враховуючи значну частку іноетнічного населення в УНР та його дисперсність, був оптимальним. У результаті національні меншини отримали можливість реалізувати не тільки культурно-освітні, а й політичні права, вільно облаштовувати своє національне життя.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Бевз Т. Національне питання в діяльності Української партії соціалістів-революціонерів / Т. Бевз // Наукові записки. Збірник. – К.: ІНІЕНД, 1999. – Сер. «Політологія і етнологія»; Вип. 8. – С. 37–45.
2. Гольдельман С. І. Жидівська національна автономія в Україні 1917–1920 / С. І. Гольдельман. – Мюнхен – Париж – Єрусалим: Дніпрова Хвиля, 1967. – 138 с.
3. Гольденвейзер А. Из киевских воспоминаний (1917–1920 гг.) / Революция на Украине по мемуарам белых / Сост. С. А. Алексеев; Под ред. Н. Н. Попова. – К.: Политиздат Украины, 1990. – С. 1–63.
4. Горбань Т. Етнополітика Української Центральної Ради / Т. Горбань // Наукові записки. Збірник. – К.: ІНІЕНД, 1999. – Сер. «Політологія і етнологія»; Вип. 8. – С. 30–36.
5. Грушевський М. Народностям України // Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть / М. Грушевський. – К.: Т-во «Знання» України, 1991. – С. 103–105.
6. Гунчак Т. Симон Петлюра та євреї / Т. Гунчак. – К.: Либідь, 1993. – 48 с.
7. Гусев В. Закон Центральної Ради «Про персонально-національну автономію»: передумови, історія прийняття та наслідки / В. Гусев // Наукові записки. Збірник. – К.: ІНІЕНД, 1999. – Сер. «Політологія і етнологія»; Вип. 8. – С. 72–79.
8. Дорошенко Д. Історія України 1917–1923: У 2 т. / Д. Дорошенко. – Ужгород, 1932. – Т. 1. Доба Центральної Ради. – 437 с.
9. Калакура О. Я. Поляки в етнополітичних процесах на землях України у ХХ столітті / О. Я. Калакура. – К.: Знання України, 2007. – 508 с.
10. Львова Э. Национально-персональная автономия: идея и воплощение / Э. Львова, И. Нам, Н. Наумова // Полит. исследования. – 1993. – № 2. – С. 129–135.
11. Макаренко Н. Проблема політико-правового становища національних меншин в УНР (1917–1918 рр.): за матеріалами періодичної преси / Н. Макаренко // Наукові записки. Збірник. – К.: ІНІЕНД, 1999. – Сер. «Політологія і етнологія»; Вип. 8. – С. 80–85.
12. Мироненко О. Національні союзи в УНР / О. Мироненко // Мала енциклопедія етнодержавознавства. – К.: Довіра; Генеза, 1996. – С. 337–338.
13. Національні меншини України у ХХ столітті: політико-правовий аспект / М. Панчук, В. Войналович, О. Галенко та ін.; Редкол. І. Ф. Курас (голов. ред) та ін.; НАН України. Ін-т політ. і етнонац. досліджень. – К., 2000. – 357 с.
14. Рафальський О. О. Національні меншини України у ХХ столітті: Історіографічний нарис / О. Рафальський / Ін-т політ. і етнонац. досліджень НАН України. – К.: Полюс, 2000. – 447 с.
15. Рафес М. Г. Очерки по истории «Бунда». – Москва: Моск. рабочий, 1923. – 440 с.
16. Снісаренко Н. Національно-персональна автономія / Н. Снісаренко // Мала енциклопедія етнодержавознавства. – К.: Довіра; Генеза, 1996. – С. 338–339.
17. Ставицька Н. Державна національно-культурна політика серед національних меншин в добу Української революції / Н. Ставицька // Наукові записки. Збірник. – К.: ІНІЕНД, 1999. – Сер. «Політологія і етнологія»; Вип. 9. – С. 86–90.
18. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У 2 т. / упоряд. В.Ф. Верстюк (кер.), О.Д. Бойко, Ю.М. Гамрецький, Г.М. Михайличенко, А.П. Огінська, Т.С. Осташко, В.М. Устименко, Є.П. Шаталіна, О.Й. Щусь, Л.В. Яковлева. – Т. 1. 4 березня – 9 грудня 1917 р. – К.: Наукова думка, 1996. – 588 с.; Т. 2. 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – К.: Наукова думка, 1997. – 424 с.