



Т.О. Подковенко*

ПРАВА НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН І ГРОМАДЯН УНР ЗА ЧАСІВ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Права людини і громадянина, їх генеза, соціальні витоки та призначення є однією з споконвічних проблем історичного та соціально-політичного розвитку людства. В різні епохи та на різних етапах розвитку суспільства права людини набували різноманітного значення, що зумовлювалося рядом об'єктивних чинників, які визначалися соціальною позицією класу, що знаходився при владі та превалюючою в суспільстві ідеологією. Процес теоретичного осмислення прав людини триває.

Суттєвим фактором розвитку сучасного українського суспільства, засобом формування соціальної та правової держави є конституційне проголошення прав та свобод особи як вищої цінності. Між тим формальне визнання широких демократичних прав та свобод ще не означає одномоментної появи у людини можливості користуватися цими правами у повному обсязі. Важливим є створення ефективного соціально-правового механізму реалізації прав і свобод, що передбачає гарантії їх забезпечення та захисту. В сучасному світі ступінь реальності і забезпеченості прав і свобод особи є важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості. Тому права і свободи людини є найвищою гуманістичною цінністю, без них втрачається сама суть людської особистості, смисл її існування¹.

Прийняття 28 червня 1996 року Верховною Радою Конституції України² знаменувало собою якісно новий етап державотворення. На найвищому законодавчому рівні Україну проголошено суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою, в якій людина, її права та свободи визнаються найвищою цінністю. Все це зумовлює потребу створення відповідної системи законодавства, здатної забезпечити реалізацію основоположних принципів демократичного суспільства. Законодавство як система чинних та взаємодіючих нормативно-правових актів повинно бути дієвим регулятором суспільних відносин. Створення такої ефективної системи законодавства, в основі якої покладено основні принципи права, вимагає досить напруженої праці, теоретичних знань та практичного досвіду. Саме тому в сучасних умовах побудови правової держави та формування громадянського суспільства в Україні врахування світового та історичного досвіду державотворення є особливо необхідним. Із цієї точки зору найбільш суттєвим для вивчення, аналізу та практичного застосування здобутих уроків державотворчого процесу є період відродження української державності на початку ХХ століття.

Сьогодні, коли Україна стала на шлях національного відродження, виникає потреба переоцінки та зміни ставлення до правової спадщини. Особливо важливим при утвердженні національного суверенітету є збереження українських правових традицій. На думку Ю.М. Оборотові, правові традиції забезпечують зв'язок між минулим, сьогоденням і майбутнім не тільки права і правової культури, але всієї культури суспільства в цілому³. Ось тому збільшується значимість власного правового досвіду.

© Подковенко Т.О., 2006

* доцент кафедри теорії та історії держави і права Тернопільського державного економічного університету, кандидат юридичних наук

¹ Волинка К. Забезпечення прав і свобод особи в Україні: теоретичні і практичні аспекти // Право України. — 2000. — № 11. — С. 30.

² Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

³ Оборотов Ю.М. Традиції та новачі в правовому розвитку: загальнотеоретичні аспекти: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Одеса, 2003. — С. 18.



В сучасних умовах формування якісно нової системи законодавства України надзвичайно велику роль відіграє аналіз та вдосконалення процесів його застосування. Цього не можна досягнути без науково обґрунтованих рекомендацій, розроблених на підставі історичного досвіду та аналізу системи українського законодавства, правозастосовчої практики, специфіки правової системи України, її правових традицій з врахуванням кращих досягнень вітчизняної юриспруденції.

Близькість за характером та суттю процесів 1917 р., пов'язаних із творенням у той час Української держави, з подіями теперішнього часу не тільки посилюють значимість порівняльного аналізу, але й є необхідними для успішного державотворення та вирішення актуальних проблем сьогодення. Тому врахування правового досвіду минулого дасть можливість уникнути помилок періоду відродження Української держави на початку ХХ ст. та найбільш ефективно використати правову спадщину у сучасному державотворчому процесі.

Метою даного дослідження є історико-правовий аналіз особливостей правового становища національних меншин та громадян УНР за часів УЦР. Це зумовило постановку й вирішення таких взаємопов'язаних завдань:

- проаналізувати основні нормативно-правові акти УЦР щодо забезпечення прав національних меншин та громадян УНР;
- виявити причини, що негативно вплинули на реалізацію цих актів
- оцінити ефективність застосування різних форм захисту прав національних меншин;

З урахуванням цього об'єктом дослідження є правове становище громадян УНР, а безпосередньо предметом — форми і методи захисту прав і законних інтересів національних меншин та громадян УНР за часів УЦР.

З огляду поставленої мети дослідження, вагомими є дослідження історичних проблем розвитку національного законодавства України Ю. Вовка, О. Волох, В. Гончаренка, Ж. Дзейко, В. Землянської, О. Копиленка, М. Кравчука, В. Кульчицького, О. Мироненка, П. Музиченка, А. Присяжнюка, Ю. Римаренка, А. Рогожина, В. Рум'янцева, О. Тимощука, Б. Тищика, В. Чеховича, О. Шевченка, О. Ярмиша та ін. Ці праці фактично започаткували загальну стратегію історико-правових досліджень в умовах незалежності України та проголосили необхідність конструктивного переосмислення історичного досвіду становлення і розвитку демократії, української національної державності, законодавчого процесу в Україні, в тому числі в період 1917-1920 рр.

Доба Української Центральної Ради була найяскравішим етапом періоду відродження української державності початку ХХ століття. Саме Українська Центральна Рада зробила перші кроки щодо відродження державності України, стала на чолі державотворчих процесів, які розпочалися в Україні після лютневої революції в Росії. З квітня 1917 р. Українська Центральна Рада перетворилася на український парламент, який відстоював історичні права українського народу та національних меншин, що мешкали в Україні.

Розпочавши боротьбу за автономію України (I Універсал Центральної Ради — червень 1917 р.), Українська Центральна Рада зуміла в дуже складних історичних умовах проголосити Українську Народну Республіку в складі федерації з оновленою Росією (III Універсал Центральної Ради — листопад 1917 р.) і довести державотворчий процес до логічного завершення — проголошення повної державної незалежності України (IV Універсал Центральної Ради — січень 1918 р.).

Відстоюючи історичний порив українців до розбудови власної держави, Українська Центральна Рада проголосила широкі національно-персональні та національно-культурні права народів, які мешкали в Україні і, насамперед, найбільших громад — росіян, євреїв, поляків. Тому не випадково один із сучасників писав щодо цього: "Якщо Французька революція проголосила права людини, американська — права громадянина, то українська пішла значно далі, проголосивши права націй".



Українська Центральна Рада (УЦР) не обмежилася лише політичним представництвом національних меншин у своєму складі, а й подбала, щоб їхні інтереси належно відстоювалися в органах виконавчої влади. Наприклад, утворюючи 17 червня 1917 р. Генеральний Секретаріат, вона передбачила у його структурі окремий підрозділ — секретарство з національних справ на чолі з С. Єфремовим.

Напрями діяльності Секретарства з національних справ були визначені в Деклараціях Генерального Секретаріату від 27 червня і 29 вересня 1917 р. Якщо у першій з них мету роботи секретаріат вбачав в об'єднанні національностей для боротьби за автономно-федералістський лад Росії, скликання з'їзду представників народів Росії, то в другій уже йшлося про захист національних меншин від юридичних і фактичних обмежень у громадянських і політичних правах, сприяння у функціонуванні національних організацій, створенні інформаційного відділу.

Реалізацію цих завдань покладали на секретарства з єврейських, польських і російських справ (у подальшому міністерства), які сформувалися в цей період відповідно до § 4 Статуту Генерального Секретаріату, ухваленого 16 липня 1917 р. Правда, цей документ не був схвалений Тимчасовим урядом, однак затверджена замість нього Тимчасова Інструкція Генерального Секретаріату Тимчасового Уряду на Україні підтвердила необхідність функціонування в цьому виконавчому органі названих вище державних органів. У їхній структурі діяли департаменти (відділи) з питань освіти, національного самоврядування, права, допомоги росіянам тощо. Найактивніше виявило себе Секретарство з єврейських справ. Прикладом цього може слугувати ухвалення УЦР 2 грудня 1917 р. Закону “Про єврейські громадські ради”, Закон “Про єврейську вчительську семінарію” (квітень 1918 р.).

Суттєвим досягненням у забезпеченні прав національних меншин стало врегульоване використання їхніх мов. Зокрема, Статут Генерального Секретаріату передбачав публікацію правових актів російською, єврейською, польською мовами, що й практично виконували в подальшому. Слід зазначити, що ця лінія проводилась досить послідовно. Так, за ст. 52 закону “Про вибори до Установчих Зборів УНР” “кандидатські списки” склалися українською мовою, проте могли доводитися до відома громадськості й “місцевими мовами”⁴.

Генеральний Секретаріат 18 вересня 1917 р. ухвалив постанову, якою вводив українсько-російську двомовність для забезпечення мовних прав національних меншин. Крім того, заступникам секретаря з національних справ надавали право спілкуватися і вести діловодство мовою конкретної національної меншини. УЦР 7 грудня 1917 р. ухвалила форму державних кредитових білетів, на яких були написи, крім української, російською, єврейською і польською мовами. Те ж саме передбачав і “Проект доповнення до закону про українську грошову одиницю”, поданий на розгляд УЦР 18 березня 1918 р. Не обмежував можливості використання мов національних меншин і опублікований 24 березня 1918 р. Закон “Про запровадження української мови у банківській і торговій сферах”.

Як свідчить аналіз документів того часу, питання щодо правового забезпечення основних прав людини було у центрі уваги керівників УЦР і наскільки дозволяли обставини закріплювалося у нормативних актах. Першими нормативними актами у яких гарантувалися права громадян за відсутності конституційних законів були декларативні акти. Український народ, який сам тривалий час боровся за свою національну свободу, твердо стояв на принципі охорони свободи національного розвитку всіх народностей, що живуть на Україні.

Прийняття IV Універсалу стало визначною подією в житті українського народу. Тривалий шлях боротьби завершився логічним результатом — проголошенням незалежності. Універсал підтвердив право всіх націй на самостійний розвиток. У ньому констатовалося, що “в УНР будуть

⁴ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У 2 т. — К., 1996. — С. 419.



забезпечені всі свободи, здобуті всеросійської революцією: свобода слова, друку, віри, зібрань, союзів, недоторканність особи і її житла, право і можливість користуватися рідною мовою у відносинах з усіма установами⁵. В підтвердження проголошених намірів 9 січня 1918 р. УЦР прийняла закон “Про національно-персональну автономію”. У Законі зазначалося, що право національно-персональної автономії — це право на самостійне влаштування свого національного життя, здійснюване через органи Національного союзу, влада якого поширюється на всіх його членів незалежно від місця їх проживання у межах УНР. Це є невід’ємне право нації, і жодна з них не може бути позбавлена цього права або обмежена у ньому⁶. Право на автономію автоматично визнавалося за трьома найбільшими національними групами — росіянами, євреями і поляками. Білоруси, чехи, молдавани, німці, татари, греки і болгары могли одержати це право за умови, якщо їхні петиції у цій справі зберуть щонайменше 10 тисяч голосів. На Генеральний Суд покладался розгляд поданих заяв на публічному засіданні не пізніше шести місяців з моменту надходження відповідних заяв. За кожним громадянином зберігалось право як включення в даний кадастр, так і виключення з нього на основі заяви про неналежність до даної нації.

Варто зазначити, що відповідно до Закону, громадяни УНР відповідної нації на основі іменних списків об’єднувалися у Національний Союз, що мав право законодавчої діяльності і управління в межах своєї компетенції. І тільки Національному Союзу належало виняткове право представляти дану націю перед державними і громадськими установами. Однак, як свідчать архівні матеріали, на практиці цей Закон не мав одностайної підтримки серед населення. Не зважаючи на всю зовнішню привабливість, цей Закон викликав неоднозначну реакцію в тодішньому суспільстві. Ще Д. Дорошенко вказував на проблему, яка полягала в тому, що “виділяти окремо від українського населення великоруське населення — справа нереальна, через величезну кількість останніх. Всі вони зовсім не хотіли визнавати себе на Україні за якусь “національну меншість”, а в обмеженні російських культурних впливів й зрості українства бачили занепад культури взагалі”⁷. Окрім того, з усіх названих у Законі національних меншин тільки поляки прагнули здобути національно-персональну автономію.

Хоч лідери УЦР вважали Закон “Про національно-персональну автономію” серйозним досягненням і базовою основою, на якій треба будувати міжетнічні відносини, та практично все складалося не так ідеально, як уявлялося. Передусім, зазначу, що Закон, незважаючи на його риторичну привабливість, був сприйнятий різними колами спільноти неоднозначно. Як згодом наголошував Д. Дорошенко, найбільше непорозуміння було пов’язано з поведінкою росіян, які не хотіли визнавати себе національною меншиною. У польського та єврейського населення виникли дещо інші проблеми. Отже, робив висновок Д. Дорошенко, закон “не викликав ніякого признання з боку тих, кого мав ушасливити, — з боку національних меншостей”.

У тогочасному суспільстві, розколотому політичними і міжетнічними внутрішніми чварами, в умовах постійних зовнішніх агресій, навіть на підставі такого прогресивного закону унормувати правовий статус національних меншин за короткий термін правління УЦР реальних шансів не існувало. Додатково серйозною перешкодою на цьому шляху ставали непоодинокі і різноманітні порушення їхніх прав.

Наступними нормативно-правовими актами, що закріплювали права громадян УНР були Закони “Про громадянство УНР” та “Про реєстрацію громадян УНР”, прийняті на початку березня 1918 року. Щодо стосунків громадянина і держави, то ідеологи УНР виходили з того, що демократична держава повинна бути представником народу і виразником його волі, а відносини

⁵ Права национальных меньшинств и граждан УНР. — К., 1918. — С. 1.

⁶ Там же. — С. 3.

⁷ Дорошенко Д. Історія України (1917-1923). — Ужгород: Червона калина, 1932. — Т. 1. Доба Центральної Ради. — С. 270-271.



між державною владою і громадянами встановлюються добровільним договором, який передбачає взаємні юридичні права і обов'язки. Такий договір, на їх думку, міг укладатися як за ініціативою особи, що вступала у громадянство УНР, або автоматично: людина просто не покидала межі УНР і автоматично ставала її громадянином. Така концептуальна платформа загалом і була відображена у названих вище законах. Відповідно до Закону “Про громадянство УНР”, громадянином вважався кожний, хто народився на території України і пов'язаний з нею постійним перебуванням і на такій підставі отримує для себе свідоцтво про свою приналежність до громадян УНР⁸. Жінки, як правило, слідувало громадянству чоловіків, а діти — громадянству батька. Досягнувши 14 років, діти мали право заявляти про своє громадянство самостійно. Стаття 3 Закону гарантувала громадянам УНР всю повноту громадянських і політичних прав, право участі в управлінні державним і місцевим життям через пасивну і активну участь у виборах до законодавчих установ і органів місцевого самоуправління, а також право служби в державних установах⁹.

Відповідно до Закону, подвійне громадянство не допускалось. Іноземці від місцевих органів влади отримували дозвіл на проживання терміном не більше, як шість місяців. Усі ті, хто не бажав бути громадянином УНР, у тримісячний строк повинні були подати про це заяву за місцем проживання з зазначенням, до якого громадянства якої держави вони належатимуть. Реєстрація громадянства відбувалась за місцем постійного проживання громадянина¹⁰. Процедура позбавлення громадянства оформлялася лише у формі акту реєстрації. Всі акти реєстрації оплачувалися гербовим збором у розмірі двох гривень. Обов'язковою була умова наявності двох свідків або інших доказів того, що особа дійсно народилася на території України і пов'язана з нею постійним перебуванням. Такий підхід не сприяв активній масовій реєстрації громадянства.

Зазначені недоліки при розробці цих нормативно-правових актів викликали невдоволення серед населення та відомих правознавців. Зокрема, у газеті “Киевская мысль” від 9 квітня 1918 р. Було опубліковано звіт про підсумки обговорення Закону “Про громадянство УНР” у Київському юридичному товаристві. На цьому зібранні професор Б. Кістяківський зазначив, що багато положень цього Закону є юридично неприйнятними та суперечать основним правовим началам: “Цей Закон порушує загальнокультурні принципи, іде всупереч передових здобутків права, робить крок назад, відкидаючи правовий розвиток до 18 сторіччя”. Б. Кістяківський наголошував на неможливості практичної реалізації положень Закону у період війни з Великоросією. Наводячи ряд історичних прикладів, він наголошував на тому, що термін три місяці для прийняття підданства суперечить практиці. Цей термін не може бути меншим року. Всупереч діючому праву та прогресивному правопорядку, Закон ставив у досить скрутне становище іноземців, забороняючи їм перебувати на державній службі¹¹. Спроба реалізації Закону на практиці підтвердила фактичну неможливість обов'язкової реєстрації громадянства більшості населення. Це призвело до того, що приблизно за два тижні до кінця свого існування УЦР припинила чинність цих Законів, що потребували серйозного доопрацювання.

Основні положення згаданих вище законів були закріплені у Конституції УНР. Найбільшої уваги, на нашу думку, заслуговує другий розділ Конституції — “Права громадян України”. Його зміст свідчив, що керівні органи УНР значну увагу приділяли забезпеченню найважливіших прав і свобод громадян своєї держави.

У тогочасному суспільстві, розколотому політичними і міжетнічними внутрішніми чварами, в умовах постійних зовнішніх агресій, навіть на підставі прогресивних законів врегулювати

⁸ Там само. — С. 5.

⁹ Там само.

¹⁰ Там само. — С. 7.

¹¹ Копиленко О. З історії законодавства про громадянство України. — К., 2001. — С. 28.



правовий статус національних меншин та громадян УНР протягом короткого терміну правління УЦР реальних шансів не було. Додатковою серйозною перешкодою на цьому шляху ставали непоодинокі і різноманітні порушення цих прав. Крім розглянутих вище декларативних актів та законів залишалися чинними і деякі постанови Тимчасового уряду, зокрема Постанова про зібрання і союзи, Постанова про свободу друку, Постанова про свободу совісті, Постанова про відміну віросповідувальних та національних обмежень. У них, зокрема, зазначалось, що “у вільній країні всі громадяни повинні бути рівними перед законом і що совість народу не може миритися з обмеженнями прав окремих громадян в залежності від їх віри і походження”¹².

Отже, зазначене вище свідчить, що УЦР розуміла значення правового регулювання етнонаціональних відносин та статусу громадян УНР у поліетнічній державі, провадила наполегливі теоретичні пошуки, які набули головного правового оформлення в Універсалах, Конституції УНР і Законах “Про національно-персональну автономію”, “Про громадянство УНР”, “Про реєстрацію громадянства УНР”. Однак із урахуванням численних об’єктивних і суб’єктивних факторів (до них належить і пріоритет прав націй перед пріоритетом прав людини) УНР не вдалося ефективно застосувати ці правові акти.

Як переконливо свідчить історичний досвід, права і свободи людини і громадянина можуть залишитися декларативними, значною мірою знецінюватися при відсутності певних засобів гарантування їх реалізації в повсякденному житті. Отже, питання про права людини, громадянина, нації — це не тільки питання про те, що повинно бути з позицій абстрактних намірів та зобов’язань, але й про те, що реально може бути здійснено в конкретних історичних умовах¹³.

Українська Центральна Рада виробила і винесла на широкий загальний концепцію державно-національного будівництва в Україні. Продовжуючи історичні традиції української демократії, для лідерів УЦР на час її утворення були однозначні соціал-демократичні напрямки розвитку українського суспільства, що були втілені в нормативних актах.

Сучасна трансформація України у демократичну, соціальну і правову державу визначає головним її обов’язком саме забезпечення прав і свобод громадян, у тому числі — національних меншин. У цьому контексті вивчення та аналіз історичних проблем гарантування і захисту прав людини дає можливість визначити стан та рівень розвитку суспільства, місце людини в системі суспільних відносин, ефективність впливу права на суспільні процеси.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою теорії та історії держави і права
Тернопільського державного економічного університету
(протокол № 3 від 25 січня 2006 року)*



¹² Права национальных меньшинств и граждан УНР. — К., 1918. — С. 24.

¹³ Загальна теорія держави і права / За ред. М. Цвіка. — Х.: Право, 2002. — С. 145.