

УДК: 340.134 (477)

Тетяна Подковенко,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави
і права юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У ПОЛІТИЦІ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Досліджено правові аспекти проблеми визначення прав національних меншин, яке для української нації постало одночасно з вимогою національно-державного самовизначення на початку ХХ ст. Увагу приділено державно-правовим актам 1918 р., відповідно до яких проводилася політика Української Центральної Ради щодо національних меншин.

Ключові слова: українська нація, національні меншини, права, Українська Центральна Рада, самоврядування, українська державність, державотворення, національно-територіальна автономія.

Подковенко Т. А.

Правовой статус национальных меньшинств в политике Украинской Центральной Рады

Исследуются правовые аспекты проблемы определения прав национальных меньшинств, которая возникла для украинской нации одновременно с требованием национально-государственного самоопределения в начале ХХ века. Основное внимание посвящено государственно-правовым актам 1918 г., в соответствии с которыми проводилась политика Украинской Центральной Рады относительно национальных меньшинств.

Ключевые слова: украинская нация, национальные меньшинства, права, Украинская Центральная Рада, самоуправление, украинская государственность, национально-территориальная автономия.

Podkovenko T.

Legal status of national minorities in politics Ukrainian Central Rada

The article examines the legal aspects of the definition of rights of national minorities, for which the Ukrainian nation has risen in parallel with the national-state self-determination on poczatku of the twentieth century. The main attention is devoted to state-legal acts of 1918, which was conducted according to the policy of the Ukrainian Central Rada on national minorities.

Keywords: the Ukrainian nation, national minorities, the rights, Ukrainian Central Rada, the government state, the Ukrainian statehood, national-territorial autonomy.

Постановка проблеми. Визначальним та безумовним фактором розвитку сучасного українського суспільства, засобом формування соціальної та правової держави є конституційне закріплення прав та свобод особи як вищої соціальної цінності. Однак формальне визнання широких демократичних прав та свобод не означає одномоментної появи у людини можливості користуватися цими правами у повному обсязі. Важливим аспектом є створення ефективного соціально-правового механізму реалізації прав і свобод, що передбачає дієві гарантії їх забезпечення та захисту [1, с. 35]. В сучасному світі ступінь реальності та забезпеченості прав та свобод особи є важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості та демократизму, відповідності політики держави загальнолюдським ідеалам та цінностям. Водночас, як підтверджує практика, формування таких правових стандартів зумовлюється багатьма чинниками, це тривалий та складний процес. Саме тому історичний досвід національного державотворення має стати вагомим підґрунтям для формування якісно нової правової основи нашого суспільства, здатної оперативно реагувати на виклики сучасних демократичних процесів.

Початок ХХ ст. в історії нашої держави, що був пов'язаний з активними процесами творення Української держави, перегукується з подіями теперішнього часу, що не тільки піднімає значимість порівняльного аналізу, а й є необхідним для успішного державотворення та вирішення актуальних проблем сьогодення. Врахування правового досвіду минулого дає можливість уникнути помилок періоду відродження Української держави та найбільш ефективно використати правову спадщину у сучасному державотворчому процесі. Обґрунтованим є зростаючий науковий інтерес до цього короткого, але дуже цікавого і повчального досвіду закладення засад української національної державності, здобутого на теренах зруйнованої за відомих революційних подій Російської імперії на початку ХХ ст. Цей історичний момент став предметом загостреного

© Тетяна Подковенко, 2016.

наукового інтересу тоді, коли Україна наблизилася, а далі здобула державну незалежність у 90-х рр. минулого століття і опинилася перед необхідністю вирішувати надзвичайно складні питання національного державотворення – формувати засади оновленого типу суспільного устрою в єдності його економічного, соціально-політичного та правового аспектів. Так, саме через всебічне опанування різнопланового історичного досвіду, насамперед досвіду вітчизняного державотворення, виявляється можливим отримати конструктивні знання і краще відчути своєрідність, особливості того моменту, що переживає Україна зараз.

Посилений інтерес до цієї теми зумовив велику кількість наукових публікацій, що стосуються різних аспектів Української революції, насамперед національно-визвольного та соціального рухів. При цьому доволі помітно відчувається брак узагальненого дослідження, в якому систематизувалася б національна політика, і передусім правова політика щодо національних меншин.

Метою наукового дослідження є висвітлення особливостей та напрямків здійснення політики Центральної Ради щодо прав національних меншин в Українській Народній Республіці, оскільки міжнародні відносини були одним із істотних аспектів державотворення в період Центральної Ради. Поряд з проблемою визначення національно-державного статусу, об'єктом постійної уваги з боку Центральної Ради було питання статусу національних меншин, що проживали на її території, оскільки відповідно до статистичних даних на початку 1917 р. в Україні проживали представники 20 національностей. Найчисленнішими меншинами були росіяни, євреї, поляки, загальна їх частка в населенні перевищувала 25% [2]. Саме тому проблема визначення правового статусу національних меншин, забезпечення їх права на самовизначення небезпідставно постала у багатоетнічному суспільстві. Як стверджується сучасними науковцями, питання про збереження та реалізацію національної ідентичності кожної з етнічних груп – це насамперед питання про формування цілісного й узгодженого поля законодавчого захисту низки колективних та індивідуальних прав національних меншин. Мирне співіснування народів у багатоетнічному суспільстві, його нормальне функціонування визначається поєднанням різноманітних чинників: економічних, соціальних, політичних, релігійних, культурних, історичних та правових [3].

Ступінь наукової розробки теми. Суттєвий внесок у висвітленні питань розвитку української державності зроблено сучасними науковцями. Вагомими є дослідження правових аспектів проблем національного державотворення В. Андрейцева, Ю. Вовка, О. Волох, Г. Грабовської, Ж. Дзейко, В. Землянської, О. Копиленка, М. Кравчука, В. Кульчицького, Т. Макаренко, О. Мироненка, П. Музиченка, А. Присяжнюка, Ю. Римаренка, А. Рогожина, В. Рум'янцева, В. Самохвалова, О. Святоцького, О. Тимошука, Б. Тищика, І. Усенка, В. Чеховича, О. Шевченка, Ю. Шемшученка, О. Ярмиша та ін. Вітчизняним дослідникам вдалося сформулювати загальну стратегію історико-правових досліджень в умовах незалежності України та проголосили необхідність конструктивного переосмислення історичного досвіду і суперечливого характеру становлення і розвитку демократії, української національної державності, законодавчого процесу в Україні, в тому числі в період 1917 – 1921 рр.

Виклад основного матеріалу. Діяльність Української Центральної Ради стала визначальним етапом періоду відродження української державності початку ХХ ст. Українська Центральна Рада своєю діяльністю прагнула відстоювати історичні права українського народу та національних меншин, які мешкали на території України. Саме міжнародні відносини стали одним із суттєвих аспектів процесу державотворення в Українській державі, що зумовило потребу створення належних умов для розвитку та взаємодії національних культур, їх тісної взаємодії у державотворенні. Ідея та необхідність такої взаємодії була проголошена з початку діяльності УЦР універсалами, в яких знайшли відображення пріоритетні напрямки національної політики того часу.

Першим Універсалом Українська Центральна Рада проголосила широкі національно-персональні та національно-культурні права народів, які мешкали в Україні і насамперед найбільших громад – росіян, євреїв, поляків. Це відображало не лише політичне представництво національних меншин у складі УЦР, а й спробу належного представлення їх інтересів в органах виконавчої влади. Зокрема, при утворенні 17 червня 1917 р. Генерального Секретаріату у його структурі було передбачено окремий підрозділ – Секретарство з національних справ на чолі з С. Єфремовим.

Основні напрямки 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 йшлося про захист національних меншин від юридичних і фактичних обмежень у громадянських і політичних правах, сприяння у функціонуванні національних організацій, створенні інформаційного відділу.

Практична реалізація таких завдань покладалася на секретарства з єврейських, польських і російських справ (у подальшому міністерства), які були сформовані в цей період відповідно до §4 Статуту Генерального Секретаріату, ухваленого 16 липня 1917 р. Однак цей документ не був схвалений Тимчасовим урядом. Водночас затвердженою замість нього Тимчасовою інструкцією Генеральному Секретаріату Тимчасового уряду на Україні підтверджувалася необхідність функціонування в цьому виконавчому органі названих вище державних органів. В 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», Закону «Про єврейську вчительську семінарію» (квітень 1918 р.).

Наступним кроком щодо забезпечення прав національних меншин стала спроба врегулювання використання їхніх мов у державній сфері. Зокрема, Статутом Генерального Секретаріату передбачалася можливість публікації правових актів російською, єврейською, польською мовами, що й практично виконувалися в подальшому. Слід зазначити, що така діяльність проводилася доволі послідовно. Так, відповідно до статті 52 Закону «Про вибори до Установчих Зборів УНР» списки кандидатів склалися українською мовою, проте могли доводитися до відома громадськості й «місцевими мовами» [4, с. 419]. Крім того, зі створенням Генерального Секретаріату діловодство почало здійснюватися українською мовою з публікацією законодавчих документів паралельно російською, єврейською та польською мовами, що забезпечувало доступність змісту правових актів для населення.

18 вересня 1917 р. Генеральним Секретаріатом було ухвалено постанову, положеннями якої вводилася українсько-російська двомовність для забезпечення мовних прав національних меншин. Крім того, заступникам секретаря з національних справ надавалося 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 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, в яких гарантувалися права громадян за відсутності конституційних законів, були декларативні акти. Український народ, який сам тривалий час боровся за національну свободу, твердо стояв на принципі охорони свободи національного розвитку усіх народностей, що живуть на Україні [1, с. 37].

В підтвердження проголошених демократичних намірів 9 січня 1918 р. УЦР прийняла Закон «Про національно-персональну автономію». Закон передбачав право національних меншин «...на самостійне влаштування свого національного життя. Це є невід'ємне право націй і ні одна з них не може бути позбавлена цього права, або обмежена в ньому» [5, арк. 17 – 17 зв.]. Цей Закон був незначним за розміром і містив 11 статей. 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 ньому [6, с. 3]. Право на автономію автоматично визнавалося за трьома найбільшими національними групами – росіянами, євреями і поляками. Білоруси, чехи, молдавани, німці, татари, греки і болгари могли одержати це право за умови, якщо їхні петиції у цій справі зберуть щонайменше 10 тисяч голосів. На Генеральний суд покладалася розгляд поданих заяв на публічному засіданні не пізніше шести місяців з моменту надходження відповідних заяв. Передбачалося створення «національних кадастрів», куди б поіменно записувалися представники тієї чи іншої національності. За кожним громадянином зберігалася право як включення в даний кадастр, так і виключення з нього на основі заяви про неналежність до даної нації. Створені таким чином національні союзи, відповідно до Закону, користувалися правом законодавства і управління в межах компетенції, яка визначалася постановою Установчих зборів даної нації. 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 односпільної підтримки серед населення. З одного боку, це визнання і законодавче закріплення права кожної нації на самостійне влаштування свого життя, збереження національної самобутності, культури, всебічний і рівноправний розвиток поряд з іншими націями. З іншого боку, укладення обов'язкових поіменних списків викликало

незадоволення цим Законом, зумовлювало і певні труднощі щодо внесення до відповідних списків (небажання визнавати себе національною меншиною, проблеми практичного здійснення такого запису через відсутність належного сполучення). В результаті виникла складна ситуація із зрусифікованими українцями, які не бажали поривати з російською культурою і водночас не хотіли вважати себе представниками національної меншини. 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, с. 270 – 271]. Окрім того, з усіх названих у Законі національних меншин тільки поляки прагнули здобути національно-персональну автономію. Така суперечлива ситуація тільки загострювала міжнаціональні відносини та неоднозначне ставлення до Центральної Ради.

Своє подальше законодавче закріплення дане питання отримало і в Конституції УНР від 29 квітня 1918 р. Конституція УНР гарантувала націям право на впорядкування своїх культурних прав через організацію в національні союзи, тобто право на національно-персональну автономію. Розділ VIII Основного закону – «Національні союзи» – повністю включив положення Закону «Про національно-персональну автономію», який ще раніше був затверджений Українською Центральною Радою.

Отже, зазначене вище свідчить, що УЦР розуміла значення та необхідність правового регулювання етнополітичних відносин у поліетнічній державі, проводила 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». 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» [6, с. 24]. Однак з урахуванням численних об'єктивних і суб'єктивних факторів (до них варто віднести, перш за все, часте надання переваги пріоритету прав нації перед пріоритетом прав людини) УЦР не вдалося ефективно застосувати ці правові акти.

У тогочасному суспільстві, розколотому політичними і міжетнічними внутрішніми суперечностями, в умовах постійних зовнішніх агресій навіть на підставі прогресивних законів врегулювати правовий статус національних меншин за короткий термін правління УЦР реальних шансів практично не існувало. Додатково серйозною перешкодою на цьому шляху ставали непоодинокі і різноманітні порушення цих прав. Однак саме виявлення існуючої проблеми, усвідомлення необхідності її вирішення, розробка нормативно-правових актів свідчить про прагнення українського уряду вирішити питання міжнаціональних відносин та сформувати національну політику у сфері етнічних відносин на правовій основі.

На думку Т. Макаренка, незважаючи на несприятливі внутрішні й зовнішні умови, керівникам Центральної Ради вдалося сформувати основні напрямки етнополітики, які були закріплені в законодавчих документах. Це передусім відродження духовного життя національних меншин на принципах національно-культурної автономії, захист їх етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності; розбудова широкої мережі органів самоврядування неукраїнського населення; утвердження у міжетнічних відносинах атмосфери толерантності, взаємної довіри [8].

Водночас при вирішенні даного питання, як і загалом на законодавчій та правозастосовній діяльності Української Центральної Ради, позначились політичні пристрасті, ідеалістичні соціалістичні настрої керівників УЦР, відсутність практичного досвіду, непослідовність та нерішучість у реформуванні суспільних відносин, проблеми створення ефективної владної вертикалі виконання рішень у складних тогочасних умовах.

Висновки. Таким чином, як підтверджує історичний досвід національного державотворення, лише практика повсякденного життя здатна підтвердити реальність проголошених прав та свобод людини, відобразити рівень їх захищеності та сприйняття суспільством крізь призму загальнолюдських цінностей. За умови відсутності певних засобів їх гарантування, права та свободи залишаються декларативними, поступово знецінюються та невілюються. Адже, як стверджують сучасні науковці, питання про права людини, громадянина, нації – це не тільки питання про те, що повинно бути з позицій абстрактних намірів та зобов'язань, а й про те, що реально може бути здійснено в конкретних історичних умовах [9, с. 145].

Сучасні демократичні перетворення в Україні зумовлюють актуалізацію належного забезпечення прав і свобод громадян, у тому числі національних меншин. Додержання прав людини як окремої особи

може бути досягнуто за умови одночасного забезпечення її основних національних, етнічних прав. Визначальним принципом правового статусу особи є принцип рівноправності незалежно від будь-яких чинників, у тому числі національності, мови, расової належності [3]. 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. Досвід формування взаємовідносин з національними меншинами не втрачає своєї актуальності й у наш час, відіграючи велике значення у визначенні змісту етнополітики України та її законодавчого закріплення. Досвід минулого дає нам багатий матеріал для осмислення та врахування його у сучасних процесах державотворення. Він створює реальне підґрунтя для вирішення існуючих міжнаціональних конфліктів крізь призму права та справедливості, сприяє формуванню такого характеру взаємовідносин народів, які проживають на території України, основою якого є толерантність та повага до права іншого народу, іншої нації на самовизначення та збереження своєї ідентичності.

Список використаної літератури

1. Подковенко Т. О. Права національних меншин і громадян УНР за часів Української Центральної Ради / Т. О. Подковенко // *Університетські наукові записки*. – 2006. – № 2 (18). – С. 35 – 40.
2. Макаренко Т. П. Національна політика Центральної Ради в умовах незалежності УНР (січень – квітень 1918 р.) [Електронний ресурс] / Т. П. Макаренко // *Історичні записки : зб. наук. праць*. – Луганськ, 2003. – 300 с. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-book-190.html>.
3. Надання прав національним меншинам в Україні: актуальні проблеми [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://osvita.ua/vnz/reports/gov_reg/18424/.
4. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. – К., 1996. – 509 с.
5. ЦДАВОУ. – Ф. 2592. – Оп. – Спр. – Арк. 17 – 17 зв.
6. Права національних меншинств и граждан УНР. – К., 1918. – 26 с.
7. Дорошенко Д. Історія України (1917 – 1923). – Т. 1. : Доба Центральної Ради / Д. Дорошенко – Ужгород : Червона калина, 1932. – 452 с.
8. Макаренко Т. П. Політика Української Центральної Ради щодо національних меншин (березень 1917 – квітень 1918 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук : 07.00.01 / Т. П. Макаренко. – К., 2008. – 18 с.
9. Загальна теорія держави і права / за ред. проф. М. Цвіка. – Х. : Право, 2002. – 432 с.