

Гусєв Віктор

**ЗАКОН ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ
“ПРО ПЕРСОНАЛЬНО-НАЦІОНАЛЬНУ
АВТОНОМІЮ”: ПЕРЕДУМОВИ
ПРИЙНЯТТЯ, ІСТОРІЯ, УРОКИ**

Січень 1918 року. Реальна загроза окупації радянською Росією України після неприйняття ультимативних вимог її ленінського Раднаркому, внутрішні політичні та соціально-економічні протиріччя, зокрема неможливість проведення виборів по всіх округах і скликання суверенних Установчих зборів, гострої дискусії щодо доцільності проголошення незалежності, необхідність законного оформлення даного історичного акту та інші нагальні проблеми – все це свідчило про те, що молода Українська Народна Республіка після свого проголошення III Універсалом Центральної Ради в листопаді 1917 року переживала складні часи.

Здавалося, Центральній Раді, Генеральному Секретаріату, політичним партіям, які мали в їх складі своїх представників, перш за все необхідно було вирішувати перераховані проблеми, які мали першочергове значення для долі молодої держави. Але 12 січня 1918 року газета “Народна воля” та деякі інші видання опублікували на своїх шпальтах закон про персонально-національну автономію, затверджений Центральною Радою 9 січня 1918 року. Виявляється, молода українська демократія, перш ніж вирішити питання про проголошення незалежності республіки, мала потурбуватися про подальшу долю росіян, євреїв, поляків та інших національних меншин, які проживали на її теренах.

Чи випадковим було прийняття цього документа? В усякому разі поширилися чутки, що Центральна Рада поводить себе нещиро, починає заgravати з неукраїнцями, щоб завоювати

потрібний авторитет серед них та використати їх, аби утвердитися як державна влада в краї. Але подібні інсинуації спростовувала історична дійсність. Адже Центральна Рада, утворена в березні 1917 року, відразу ж заявила про свої серйозні наміри стосовно захисту інтересів цієї частини населення, тобто кожного четвертого громадянина республіки. А це – майже 3 млн. росіян, 2 млн. євреїв, приблизно 500 тис. поляків, стільки ж німців, понад 200 тис. молдаван, більше 500 тис. представників інших національностей. Адже не рахуватися з їх настроями та сподіваннями у розв'язанні актуальних питань політичного і соціально-економічного життя було б справжнім безглуздом.

Уже в перших виступах лідерів Центральної Ради з приводу утвердження і майбуття української державності прослідковувалися контури майбутнього закону про персонально-національну автономію. У статті “Народностям України” М.С.Грушевський зазначав: “Повнота національного життя, котрої ми добиваємося для українського народу, не повинна затоптати інших народностей і обмежувати їх значення до свobodного розвитку своєї культурної і національної стихії ... Ми виступаємо рішуче проти всяких заходів, звернених на те, щоб порізнити нас з нашими співгромадянами інших народностей. І ми певні, що українське громадянство, український народ, у котрого політичну розважність ми твердо віримо й високо її ставимо, нас у тим напрямі підтримає твердо, щиро. Оборонці української національності не будуть націоналістами”.

“Ми не на те цілими поколіннями боролись і страждали за права нашого народу, щоб з хвилиєю, коли його права будуть здобуті, поставити іншу мету – приборкування інших народностей і панування над національними меншостями великої української землі, – наголошував лідер Центральної Ради, дискутуючи з опонентами. – Ми не на те доводили право кожної народності на її національне самовизначення, аби тепер відмовити якій-небудь народності свого права”¹.

У квітні 1917 року відбувся Національний конгрес і на його засіданні було заслухано реферат Ф.Матушевського про

права національних меншин в Україні. В ньому наголошувалося, що вони “рівні перед законом і перед владою вищою і найнижчою”, повинні мати своїх представників в усіх державних і крайових установах, брати участь у роботі законодавчих органів, “вносити поправки до проектів нових законів в інтересах тієї меншості, яку вони представляють”, створювати органи місцевого самоврядування в округах, “по яких поспіль живуть люди однієї національності”².

Загалом, на конгресі наголошувалося про толерантне ставлення до національних меншин і підкреслювалося, що “ми стоїмо на ґрунті визначення повної гарантії, повного забезпечення права національних меншостей на вільній Україні, хто б та меншість не була: чи московці, чи євреї, чи поляки, чи білоруси, чи татари. На іншому ґрунті ми не можемо і не повинні стояти”³. Адже така постановка питання, як зазначалося, є “однією з головних засад автономії України”⁴.

Ще не маючи від Тимчасового уряду відповіді щодо власної державності, Центральна Рада не відмовлялася від своїх планів надати національним меншинам права самостійно влаштовувати своє життя в республіці і гарантувала їм всіляку підтримку. Так, в її I Універсалі “українська людність, яка живе в суміш з іншими національностями”, зобов’язувалася “негайно прийти до згоди й порозуміння з демократією тих національностей і разом з ними приступити до підготовки нового правильного життя”⁵. Разом з тим висловлювалося сподівання, що й “народи неукраїнські, що живуть на нашій землі, також дбатимуть про лад та спокій у нашому краї й у цей тяжкий час вседержавного безладдя дружно, одностайно з нами стануть до праці коло організації автономії України”⁶.

Через деякий час Центральна Рада довела, що подібні заяви не є популістськими лозунгами, до яких не варто навіть прислухатися. Нагадаємо, що після відомих переговорів між її делегацією і трьома міністрами Тимчасового уряду влітку 1917 року в Києві представники політичних партій національних меншин увійшли до складу Ради, що було обіцяно її II Універсалом,

оскільки без них “ми... не могли вважатися владою усієї людності України і без них не могли мати відповідного авторитету і довіри серед населення міст, — аргументував цей крок В.Винниченко, — без них ми не могли мати затвердження нашого уряду Тимчасовим урядом, а без цього не могли мати відповідних фінансових засобів, без яких ніяке урядування, яке б моральне довір'я воно не мало, не могло проводитися успішно”⁷.

Захищати інтереси національних меншин у складі першого Українського демократичного уряду мало Генеральне Секретаріатство з міжнаціональних справ, перед яким поставлено завдання “якомога скорійшого порозуміння з демократією національних меншостей на Україні”⁸ і залучити їх в державне будівництво в республіці. З цією метою при керівникові цього відомства працювали три його заступники — від великоросів, євреїв і поляків, при чому кожний з них мав вирішальний голос при розгляді питань життя його нації. Крім того, громадськість була проінформована, що в уряді залишалися місця для тих меншин, які ще не могли остаточно з'ясувати свого ставлення до Генерального Секретаріату й питання про участь в його роботі.

Про послідовність Центральної Ради у здійсненні національної політики, в тому числі в підготовці закону про персонально-національну автономію, свідчать її наступні кроки в цьому напрямі. І перш за все йдеться про підвищення статусу віце-секретарів у справах національних меншин до рівня повноправних Генеральних Секретарів у листопаді 1917 року після проголошення Української Народної Республіки. “Український народ, сам довгі літа боровшись за свою національну волю і нині здобувши її, буде твердо обороняти волю національного розвитку всіх народностей на Україні суших, — підкреслювалось у III Універсалі, — тому оповіщаємо, що народам великоруському, єврейському, польському та іншим на Україні признаємо національно-персональну автономію для забезпечення їх права і свободи самоврядування у справах їх національного життя”⁹.

Дуже швидко національні меншини змогли переконати-ся в реальності намірів Центральної Ради надати їм можливість самостійно влаштувати життя на території України. Розпочинають роботу польські, єврейські та інші навчальні заклади, національні театри, бібліотеки, утворюються культурно-освітні товариства тощо, хоча нестабільне політичне та економічне становище республіки та складні зовнішні обставини прирікали їй на тяжке і коротке існування.

Треба зазначити, що особливою активністю вирізнялась єврейська спільнота. Ще наприкінці вересня 1917 року заступник, а потім Генеральний секретар у справах своєї національності М.Зільберфарб у зверненні до єврейського народу виклав програму дій керованого ним відомства. Наголошувалося на необхідності розбудови місцевих общин як основи майбутнього місцевого самоврядування, з'ясування її світських і релігійних функцій, створення мережі освітніх установ, культурних закладів, надання єврейській мові рівних прав з іншими в роботі державних установ тощо, що повинно сприяти національному відродженню єврейської спільноти в Україні¹⁰.

Такою є справжня передісторія виходу в світ закону про персонально-національну автономію 9 січня 1918 року. На засіданні Малої ради, де він активно обговорювався і приймався, головуєчий М.Грушевський висловив щирі радість і задоволення, що в несприятливих умовах українська демократія змогла видати такий унікальний документ. “І тим самим виконати свій обов’язок не тільки перед національностями, які населяють Україну, але і взагалі у справі вирішення національного питання, щоб виключити з інтересів державних інтересів національні і національну боротьбу, — наголосив він. — Я осмілюсь навіть сказати, що ми внесли перший вклад у світове розв’язання національного питання”¹¹. При цьому український лідер порівняв Закон з проголошеною в 1791 році Декларацією прав людини і громадянина Великої Французької революції¹².

І таку високу оцінку дістав невеликий за обсягом, усього три друковані сторінки, але глибокий за змістом документ. Не

можна погодитися з деякими дослідниками, які й сьогодні вважають цей закон лише декларацією, про наміри української демократії задовольнити запити національних меншин.

Про те, що таке твердження не відповідає дійсності, свідчить зміст зазначеного документа, який варто подати у повному обсязі. В ньому йшлося, що “Українська Центральна Рада, згідно з Універсалом 7-го листопада 1917 року, ухвалила 9 січня 1918 року наступний закон про персонально-національну автономію.

Ст. 1. Кожна з населяючих Україну націй має право в межах Української Народної Республіки на персонально-національну автономію, цеб-то право на самостійне упорядкування свого національного життя, що здійснюється через органи національного союзу, владі якого підлягають усі його члени, незалежно від місця їх населення в межах Української Народної Республіки. Це є невід’ємне право націй і ні одна з них не може бути позбавлена цього права, або обмежена в ньому.

Ст. 2. Населяючим територію У.Н.Р. націям – великоруській, єврейській і польській – право на персонально-національну автономію дається силою цього закону. Нації-ж білоруська, чеська, молдаванська, німецька, татарська, грецька та болгарська можуть скористуватися правом персонально-національної автономії, як що до Генерального Суду про те поступить заява від кожної нації окремо, підписана не менш, як 10.000 громадян У.Н.Р. без різниці полу і віри, необмежених по суду у своїх політичних правах, що заявляють про належність свою до даної нації; Генеральний Суд розглядає заяву у публічному засіданні в строк не пізніше як через 6 місяців зо дня її подання, сповіщає про свою постанову Генеральний Секретаріат і оголошує її до загальної відомости. Зазначені заяви від націй, які, не перелічені в цій статті, подаються на розгляд Парламенту Української Народної Республіки.

Ст. 3. Для здійснення визначеного в ст.1 права, громадяне У.Н.Р., належні до даної нації, утворюють на території У.Н.Р. національний союз. Членам кожного національного союзу

ведуться іменні списки, які в сукупності складають національний кадастр, котрий по складанню публікується до загальної відомости, і кожен громадянин мав право вимагати як свого включення в даний національний кадастр, так і виключення з нього, з огляду на заяву про належність його до даної нації.

Ст. 4. Національний союз користується правом законодавства і врядування в межах компетенції, котра точно установлюється в порядку, зазначеному в ст.7 цього закону.

Національному союзові виключно належить право представництва даної нації, яка живе на території У.Н.Р., перед державними і громадськими установами. Законодатні установи, які видаються національними зборами, в межах компетенцій національного союзу /ст.9/, належить до оголошення в загально-установленому порядку.

Ст. 5. З загальних коштів У.Н.Р. та органів місцевого самоврядування відчисляється в розпорядження національного союзу на справи, якими він завідує, із сум, взагалі призначених на ці справи, певні частини, пропорціональні кількості членів даного національного союзу.

Ст. 6. Національний союз установлює свій щорічний бюджет і має право оподатковувати своїх членів на підставах, установлених для загально-державного оподаткування; робити за своєю відповідальністю позичку і приймати інші фінансові заходи для забезпечення діяльності національного союзу.

Ст. 7. Обсяг справ, належних до компетенції національного союзу і окремих його органів, як рівно і устрій установ, определяється постановою Установчих Зборів даної нації, котрі разом з цим определяють і порядок змінення його постанов. Приняті постанови, які торкаються обсягу компетенції національного союзу, належать до розгляду і ствердження Установчими зборами У.Н.Р., або її Парламенту.

Примітка: Незгідности, які можуть виникати з цього приводу між Національними Установчими Зборами і Установчими Зборами У.Н.Р., або її Парламентом, розв'язуються погоджуючою

комісією, котра складається з однакового числа представників від цих установ.

Постанови погоджуючої комісії переходять на остаточне ствердження Установчих Зборів У.Н.Р., або її Парламенту.

Ст. 8. Національні Установчі Збори утворюються з членів, обраних належними до даної нації громадянами У.Н.Р., котрим минуло 20 років, на основі загального, без різниці полу й віри і рівного виборчого права, через безпосередні вибори і таємне голосування, на засаді пропорціонального представництва.

Ст. 9. Органи національного союзу є органи державні. Вищим представницьким органом національного союзу є Національні збори, які обираються членами союзу на основах, зазначених в ст.8. Вищим законодавчим органом союзу є Національна Рада, котра обирається Національними Зборами і перед ними відповідає.

Ст. 10. Всі суперечки по питанню компетенції, які виникатимуть між органами національного союзу з одного боку та органами державного урядування, місцевого самоврядування і національних союзів, — з другого боку, розв'язуються адміністративним судом.

Ст. 11. Національні союзи У.Н.Р. мають право єднатися з існуючими в межах Російської Федеративної Республіки національними союзами відповідних націй”.

Як відомо, через декілька днів був прийнятий IV Універсал, яким Центральна Рада підтверджувала всі демократичні свободи для національних меншин, які проголошувала раніше, і запевняла, що в “самостійній Українській Народній Республіці всі нації користуються правом національно-персональної автономії, признаним за ними законом 9-го січня”¹³. Нелегка доля спіткала цей документ. У лютому 1918 року, коли Київ був захоплений радянськими військами Муравйова, він був скасований, а національні міністерства розігнані. Пізніше Центральна Рада і уряд Української Народної Республіки, повернувшись до столиці, відновили діяльність цих установ. А 29 квітня 1918 року

на останньому засіданні Малої ради під час обговорення Конституції УНР закон був включений в неї як глава 8.

Продовжуючи оповідь про пригоди наведеного документа, згадаємо, що з ним трапилося, коли в Україні до влади прийшов П.Скоропадський. Уже на початку травня 1918 року Генеральний секретар гетьманського уряду заявив про несумісність його національних міністерств з політичною ситуацією, яка склалася в країні. А через декілька днів гетьман заявив журналістам про можливу ліквідацію цих органів, оскільки “всі громадяни України рівноправні”¹⁴.

Спроби лідерів партій національних меншин, засобів масової інформації викликати незадоволення громадськості цим кроком уряду ні до чого не привели. На заклики боротися з “ворогами персонально-національної автономії” мало хто відгукнувся. Не вийшло очікуваного ефекту від загального засідання Національних рад міністерств у справах великоросів, євреїв, поляків, яке зібралося для обговорення єдиних дій на захист своїх завоювань. Висловлювалися лише припущення про терміни ліквідації даних установ¹⁵.

Незабаром, 8 липня 1918 року, Ф.Лизогуб, голова гетьманського уряду, на його засіданні заявив, що закон про персонально-національну автономію, виданий Центральною Радою, припиняє свою дію, а національні міністерства скасовуються, оскільки “національні привілеї можуть сприяти тільки розквіту національної боротьби”. Він пообіцяв, що “уряд буде допомагати культурному змагання національностей”¹⁶. Протести представників партій національних меншин з цього приводу залишилися без відповіді¹⁷.

Проте навіть в такій обстановці єврейська спільнота, яка проживала в Україні, змогла продовжити роботу з підготовки виборів до єврейського тимчасового передпарламенту, провести їх, обрати виконавчі органи і налагодити їх роботу.

Коли до влади прийшла Директорія, то згідно з її постановою в грудні 1918 року була відновлена чинність закону про персонально-національну автономію, а при уряді тимчасово засновано

відділ у справах національних меншин до затвердження відповідних міністерств. Трапилося так, що розпочало роботу лише одне з них – з єврейських справ, яке сприйняло це як надану можливість на автономне влаштування свого життя. Звичайно, з безпосередньою допомогою української влади, якій, в свою чергу, потрібно було надавати посильну допомогу в боротьбі з внутрішніми та зовнішніми ворогами. Зазначене відомство діяло у складі українського уряду у Кам'янці на Поділлі до листопада 1920 року, коли той був змушений емігрувати з території республіки.

Але розпочату роботу щодо задоволення запитів національних меншин було швидко припинено. Під ударами радянських військ Директорія залишила Київ. Нова влада негативно поставилося до закону про персонально-національну автономію та існування національних міністерств. Відповідаючи на неодноразові пропозиції єврейських соціалістичних партій, таких як Комфарбанд і ОЕСРП, про необхідність їх функціонування у складі уряду радянської України, в статті “Про комісаріат з національних справ”, опублікованій на початку квітня 1919 року в “Известиях Всеукраинского Центрального Комитета Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов и Исполкома Харьковского Совета рабочих депутатов”, наголошувалося, що “комісаріат з національних справ – шкідлива соціалістичному будівництву установа”¹⁸.

Надавалося пояснення цьому висновку: “Він культивує національне відокремлення, національні особливості в соціалістичній національній державі з своїми національними установами, які проводять розподіл громадян соціалістичної держави не за класовою ознакою, а за національною”. Оскільки зазначена установа, окрім вищевикладеного, буде “виконувати функції, які притаманні іншим комісаріатам”, то “її існування недоцільне”. Відносно колишнього міністерства з єврейських справ, то воно “в першу чергу – підлягало негайної ліквідації”.

У грудні 1920 року з ініціативи єврейських комуністичних секцій при комітетах КП(б)У ще раз вивчалось питання про створення в Україні Народного комісаріату у справах

національностей. Принципово він був схвалений навіть на засіданні Політбюро ЦК КП(б)У. А його практичне здійснення передано на розгляд ВУЦВК Рад нового складу¹⁹. Але тоді ця проблема не знайшла свого остаточного розв'язання.

Не була вона вирішена і наступного року, хоча в Москві і в Києві енергійно обговорювалися кандидатури на посади наркома та його заступників. Врешті 23 квітня 1921 року Політбюро ЦК КП(б)У прийняло постанову, згідно з якою замість Наркомнацу вирішили обмежитися утворенням відділу національних меншин у складі адміністративно-організаційного управління НКВС УРСР. Усі заперечення проти цього не були враховані. Проте бланками, спеціально надрукованими для даного органу, ВУЦВК Рад України користувався до 1920 року²⁰.

Таким чином, з вищевикладеного можна переконатися, що Центральна Рада і Директорія справді мали ґрунтовно розроблену, розраховану на перспективу програму національного будівництва в Україні. Їх лідери не проголошували відомого гасла про право націй на самовизначення, а своїми практичними діями намагалися довести глибоке розуміння зазначеної проблеми. В складній ситуації 1917–1920 рр. молодій українській демократії мало вдалося зробити для забезпечення прав національних меншин, але вони змогли наочно переконатися, хто є їх справжнім, послідовним захисником.

Минуло майже 90 років після виходу у світ закону Центральної Ради про персонально-національну автономію, який тричі приймали і тричі відхиляли. Звичайно, до цього доклали зусилля різні державні інституції. Слід зазначити, що з часу опублікування документа, він жодного разу в повному обсязі не з'являвся на сторінках монографій, брошур, статей з вітчизняної історії тієї доби. І практично ретельно не аналізувався в українській історичній літературі. Лише окремі згадки про нього можна зустріти в роботах деяких авторів. Зрозуміло, що й широкій громадськості він майже невідомий.

На думку автора, історія його підготовки, виходу в світ, а головне зміст – досить повчальні. Адже обстановка, в якій ми

живемо, нагадує ситуацію після повалення царизму в Росії. В той буремний час на процес державотворення впливали широкі верстви населення різних національностей, великих і малих, не байдужих до долі своєї країни. Досвід, накопичений в цьому напрямі, свідчить, що успіх розбудови незалежної держави багато в чому залежить від участі всіх народів, які проживають на її теренах. Треба враховувати їх інтереси, особливості, характерні риси, реально оцінювати можливості в їх задоволенні, бути послідовним у здійсненні намічених заходів.

¹ Нова Рада. – 1917. – 27 квітня.

² Там само.

³ Там само.

⁴ Там само.

⁵ Винниченко В. Відродження нації. Частина I. – Київ–Відень, 1920. – С. 223.

⁶ Там само.

⁷ Там само. – С. 295.

⁸ Там само. – С. 266.

⁹ Робітничая газета. – 1917. – 8 листопада.

¹⁰ Гольдельман С. Жидівська національна автономія на Україні. – Мюнхен, 1963. – С. 38–39.

¹¹ Еврейская мысль. – 1918. – 26 января.

¹² Там само.

¹³ Народна воля. – 1918. – 13 січня.

¹⁴ Вісті крайової преси – видає департамент преси при Державному секретаріаті. – 1918. – 10 травня.

¹⁵ Там само. – 29 травня.

¹⁶ Там само. – 9 липня.

¹⁷ Там само. – 11 липня.

¹⁸ Известия Всеукраинского Исполнительного Комитета Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов и Исполкома Харьковского Совета рабочих депутатов. – 1919. – 1 апреля.

¹⁹ Центральний державний архів громадських об'єднань України. – Ф. 1. – Оп. 6. – Спр. 7. – Арк. 120.

²⁰ Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Ф. 5. – Оп. 1. – Спр. 1825. – Арк. 69.