

УДК 342(477)

DOI: 10.20535/2307-5244.55.2022.269757

**І. М. Мищак**

ORCID: 0000-0002-4466-9836

*Інститут законодавства Верховної Ради України*

*I. Myshchak*

*The Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*

**ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН  
З БОКУ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ**

*Legislative Support for the Rights of National Minorities  
of the Ukrainian Central Rada*

*У статті розкрито особливості законотворчої діяльності Української Центральної Ради для захисту прав національних меншин. Обґрунтовується висновок про те, що демократична процедура ухвалення законодавства й залучення представників національних меншин до вироблення національної політики дали змогу ухвалити Закон про національно-персональну автономію. Включення цього Закону як окремого розділу Конституції УНР, а також ухвалення низки інших профільних законодавчих актів засвідчили послідовність політики Української Центральної Ради, спрямованої на захист прав національних меншин.*

**Ключові слова:** Українська Центральна Рада, закон, універсал, національна меншина, національна політика, національно-персональна автономія.

*The article reveals the peculiarities of the formation of Ukrainian statehood at the initial stage of the Ukrainian Revolution of 1917–1921 and the legislative activity of the Ukrainian Central Rada in the field of protection of the rights of national minorities. It is noted that the activation of social processes in Ukraine in the beginning of March 1917 took organized forms, resulting in the creation of a representative body — the Ukrainian Central Rada. The process of legitimization of the Ukrainian Central Rada and the political situation that influenced the development of the national policy of the Ukrainian People's Republic are analyzed.*

*It is established that the legal basis for the protection of the rights of national minorities in Ukraine during the Ukrainian Revolution of 1917–1921 was laid by the decisions of the Ukrainian National Congress on April 6–8, 1917, and based on legal commissions of the Ukrainian Central Rada. The evolution of the progress of legal thought in the Universals and legislative acts of the Ukrainian*

*Central Rada on the right of national minorities to autonomy within the Ukrainian People's Republic is described.*

*The author concludes that the democratic procedure of adopting legislation and involving representatives of national minorities in the process of developing national policy and relevant legislation enabled the Ukrainian Central Rada to develop and adopt a generally democratic Law on National and Personal Autonomy in difficult wartime conditions. This law guaranteed national minorities broad rights and freedoms not only in the cultural sphere, but also the right to self-government, separate representation in state authorities and local self-government. The subsequent incorporation of the Law on National and Personal Autonomy as a separate section of the Constitution of the Ukrainian People's Republic of April 29, 1918, as well as the adoption of a number of other legislative acts aimed at the free development of nationalities in the Ukrainian People's Republic, rights of national minorities, and efforts to ensure the practical implementation of these norms.*

**Keywords:** Ukrainian Central Rada, law, Universal, national minorities, national policy, national-personal autonomy.

Лютнева революція 1917 р. в Росії, яка призвела до падіння династії Романових і створення Тимчасового уряду, започаткувала демократичні перетворення на теренах колишньої Російської імперії. Активізація суспільних процесів в Україні вже на початку березня 1917 р. набула організованих форм, наслідком чого стало створення представницького органу — Української Центральної Ради (далі — УЦР), до першого складу якої ввійшли делегати передусім від соціалістичних партій і громадських об'єднань Києва. Головою УЦР обрали М. Грушевського — політика, громадського діяча й ученого, котрий заслужив авторитет як у політичному середовищі, так і серед широких мас. Надалі УЦР пройшла тривалі легітимізацію й перетворення з регіонального партійного представницького органу на повноцінний парламент незалежної держави — Української Народної Республіки (далі — УНР).

Помітну увагу в діяльності УЦР привертає національна політика й забезпечення прав національних меншин. Така увага пояснюється тим, що значну частку мешканців України на 1917 р. становили представники національних меншин. За підрахунками науковців, 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» (Гусев, В. 2007, с. 357). Тому цілком природно, що УЦР, з одного боку, не могла не враховувати їхні інтереси, а з іншого — намагалася залучитися їхньою підтримкою.

За роки незалежності України державність періоду УЦР досліджується доволі активно, результатом чого стало оприлюднення великої кількості

дисертацій і монографій та збірників документів. Серед наукових інституцій, які найбільше долучилися до висвітлення зазначеної проблематики, слід відзначити Інститут історії України НАН України, Інститут української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського НАН України, Інститут законодавства Верховної Ради України, Центральний державний архів вищих органів влади і управління України та ін. Їхніми зусиллями було впорядковано й видано низку збірників документів<sup>1</sup>, які розкривають окремі сторінки державотворення періоду УНР, а також численні наукові праці.

Державне будівництво УЦР стало предметом ґрунтовних досліджень таких українських вчених, як В. Гусев (Гусев, В. 2007), А. Іванова (Іванова, А. 2011), О. Копиленко та М. Копиленко (Копиленко, О. & Копиленко, М. 1997), В. Солдатенко (Солдатенко, В. 2011), В. Устименко (Устименко, В. 2009) та багато ін. Цій проблематиці присвячено й низку авторських праць (Мишак, І. 2018 та ін.).

Крім сучасних авторів, у нашому дослідженні використано праці М. Грушевського (Грушевський, М. 1918; Грушевський, М. 1991), Ф. Крижановського (Крижановський, Ф. 1917) та ін., які були учасниками тих подій та чії спогади є додатковим джерелом з історії діяльності УЦР. Також важливим джерелом дослідження стали матеріали газетних публікацій 1917–1918 рр., які містять окремі законодавчі норми, їх аналіз тогочасними політиками та юристами, дають змогу простежити формування державної політики щодо національних меншин та реакцію представників останніх на дії влади.

Наукова новизна дослідження полягає у висвітленні на основі критичного аналізу праць попередників та архівних і газетних матеріалів (більшість з останніх уперше вводиться до наукового обігу) законодавчого забезпечення з боку Української Центральної Ради прав національних меншин в Україні в контексті еволюції цього забезпечення та створення умов для реалізації прав національних меншин.

У ході дослідження застосовано міждисциплінарний підхід, який базується на використанні загальнонаукових принципів всебічності та об'єктивності, а також дослідницьких методів історії й правознавства. Історичний метод дав змогу відтворити еволюцію становлення правової системи захисту прав національних меншин періоду Української Центральної Ради в хронологічній послідовності. Формально-юридичний метод застосовано для аналізу окремих законодавчих актів, що дало змогу виділити особливості законо-

<sup>1</sup> Єднання народів України (Національна політика та міжнаціональні відносини під час Української революції 1917–1921 років) / Вст. сл. О. Л. Копиленка; упоряд.: О. Л. Копиленко, Є. Р. Бершеда, І. М. Мишак. Репринт. вид. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2021. 408 с.; Українська Центральна рада: Документи і матеріали / Верстюк В. та ін. У 2 т. Т. 1: 4 березня — 9 грудня 1917 р. Київ: Наук. думка, 1996. 590 с.; Українська Центральна рада: Документи і матеріали / Верстюк В. та ін. У 2 т. Т. 2: 10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р. Київ: Наук. думка, 1997. 424 с.; Український національно-визвольний рух. Березень — листопад 1917 року. Док. і матеріали / Верстюк В. та ін. Київ: Вид-во імені Олени Теліги, 2003. 1024 с.

давчої техніки, вироблення та вдосконалення основних правових дефініцій, їх застосування у правових актах. При цьому законодавчі акти розглядаються також як джерела історико-правової думки, що розкривають історію державно-правового будівництва Української Народної Республіки.

Метою статті є висвітлення еволюції законодавчого забезпечення прав національних меншин в Україні в березні 1917 — квітні 1918 рр. з боку Української Центральної Ради.

Вже в перші дні після створення УЦР заявила про себе як суспільний владний інститут, що бере на себе відповідальність за стан справ і налагодження координації громадсько-політичного життя в краї. Так, 9 березня 1917 р. УЦР звернулася з відозвою до українського народу, закликаючи його «рішуче домагатися від нового уряду всіх прав, які тобі природно належать і які ти повинен мати, великий народе, сам хазяїн на українській землі»<sup>1</sup>. Того самого дня УЦР почала роботу в сесійному режимі, розглядаючи актуальні питання суспільного життя й ухвалюючи відповідні рішення. Одночасно було вжито заходів для налагодження контактів із Тимчасовим урядом та оповіщення мешканців України про створення нового органу, який представлятиме інтереси українців перед загальноросійським урядом.

Започаткувавши діяльність УЦР як представницького органу всіх колишніх українських губерній Російської імперії, її діячі усвідомлювали необхідність відповідної легітимізації. Тому 25 березня 1917 р. у пресі оприлюднили повідомлення про те, що Центральна Рада 6–8 квітня скликає Український національний з'їзд, на який запрошує делегатів від політичних, культурних, військових, професійних та інших українських організацій. Оголосили також програму з'їзду, який мав проходити в форматі прослуховування рефератів, їх обговорення й затвердження резолюцій. За словами М. Грушевського, рішення скликати Український національний з'їзд ухвалили для того, «щоб надати Центральній Раді характер справжнього представництва всього українського народу» (Грушевський, М. 1991, с. 7).

Ключовими питаннями з'їзду мали стати обговорення майбутнього статусу автономії України та проведення виборів до Центральної Ради, значна увага приділялася статусу національних меншин. Так, у перший день роботи з'їзду 6 квітня 1917 р. Р. Матушевський виголосив реферат «Права національних меншостей», у якому розкрив особливості забезпечення прав національних меншин у парламентах різних країн і засади співпраці представників менших для захисту власних інтересів, а також запропонував надати гарантії «повного забезпечення прав національних меншостей на вільній Україні»<sup>2</sup>. Після обговорення рефератів до резолюцій першого дня з'їзду включили рішення про необхідність запровадити широку національно-

<sup>1</sup> До Українського народу! // Нова Рада. 1917. 25 берез.

<sup>2</sup> Права національних меншостей // Нова Рада. 1917. 4 квіт.

територіальну автономію України з повним забезпеченням прав національних меншин. Другого дня з'їзду вислухали реферат П. Понятенка «Заступництво інтересів національних меншостей», в якому доповідач акцентував на способах захисту їхніх прав. Слід відзначити, що на з'їзді представники національних меншин, зокрема від єврейських, польських, чеських та інших організацій, виголошували промови переважно національними мовами, а секретар з'їзду читав їх у перекладі українською мовою<sup>1</sup>. Національне питання залишалось серед ключових і в третій, підсумковий день роботи з'їзду. Зокрема, Ф. Крижановський у доповіді на Українському національному з'їзді 8 квітня 1917 р. відзначив, що «в цілях успішного переведення автономії України треба негайно порозумітися з інородними елементами, що перебувають на нашій території, забезпечивши їм права національної меншости» (Крижановський, Ф. 1917). Загалом делегати з'їзду підтримали тезу про те, що національним меншинам в Україні слід забезпечити такі права, які будуть гарантовані українцям на території колишньої Російської імперії. Відповідні резолюції Українського національного з'їзду про права національних меншин стали тим правовим підґрунтям, на яке надалі спиралася УЦР у законотворчості.

Важливими в контексті легітимізації УЦР як представницького органу всієї України стали ухвали Українського національного з'їзду від 8 квітня 1917 р., згідно з якими ухвалили реорганізувати УЦР і доповнити її представниками від усіх губерній і міст України, партійних та професійних організацій, національних меншин. З'їзд також доручив УЦР домагатися автономії України й організувати з членів Ради та представників національних меншин Комітет УЦР для вироблення проекту автономного статусу України<sup>2</sup>.

Як справедливо відзначила А. Іванова, саме після оновлення Української Центральної Ради за результатами Українського національного з'їзду (Всеукраїнського національного конгресу) 6–8 квітня 1917 р. УЦР «набула статусу представницького органу всього українського народу та ... з цього моменту фактично взяла на себе основні функції законодавчого органу держави, зокрема регулювання суспільних відносин шляхом видання нормативно-правових актів» (Іванова, А. 2011, с. 46).

Протягом травня 1917 р. представники УЦР активно проводили переговори з членами Тимчасового уряду щодо визнання національно-територіальної автономії України, призначення комісара з українських питань при Тимчасовому уряді, створення крайового виконавчого органу і виділення частини коштів на культурні потреби українців. Із цією метою до Петрограда відрядили представницьку делегацію в складі В. Винниченка, С. Єфре-

<sup>1</sup> Українська Центральна рада: Документи і матеріали / Верстюк В. та ін. У 2 т. Т. 1: 4 березня — 9 грудня 1917 р. Київ: Наук. думка, 1996. С. 54–57.

<sup>2</sup> Українська Центральна рада: Документи і матеріали / Верстюк В. та ін. У 2 т. Т. 1: 4 березня — 9 грудня 1917 р. Київ: Наук. думка, 1996. С. 60–61.

мова, М. Ковалевського та інших членів УЦР, яка мала зустрічі з міністрами Тимчасового уряду. Однак вимоги українців Тимчасовий уряд відкинув.

Оскільки Тимчасовий уряд не бажав задовольнити прохання українців, 10 червня 1917 р. УЦР видала І Універсал, яким проголосила автономію України, а також принципи національної політики. В контексті легалізації рішень УЦР слід відзначити положення І Універсалу, за яким остаточне вирішення питання організації влади в Україні покладалося вже не на Тимчасовий уряд, а на Всенародні Українські Збори. Крім того, наголошувалося, що всі закони, які повинні визначати суспільний лад в Україні, мають видаватися в Україні. Окремо в І Універсалі викладалися засади правового статусу національних меншин. Так, повідомлялося, що в тих населених пунктах, де окрім українців проживають представники інших національностей, варто об'єднати зусилля та спільно на демократичних засадах будувати нове життя. При цьому Центральна Рада висловила сподівання, що «народи неукраїнські, що живуть на нашій землі, також дбатимуть про лад та спокій у нашій краї, і в сей тяжкий час вседержавного безладдя дружно, одностайно з нами стануть до праці коло організації автономної України» (Мищак, І. 2018, с. 100–103). І Універсал викликав загальне схвалення в Україні, що отримало підтвердження в рішеннях зборів і з'їздів різних рівнів, які направлялися на адресу УЦР. Така підтримка ще більше зміцнила позиції УЦР, зокрема й на загальноросійському рівні.

Після видання І Універсалу УЦР поновила переговори з Тимчасовим урядом, домагаючись визнання права українського народу на автономію в складі нової демократичної держави. Лише після певного тиску з боку представників України і погроз взяти владу в краї без згоди Тимчасового уряду останній погодився на поступки. За результатами тривалих переговорів між УЦР й Тимчасовим урядом було досягнуто згоди про визнання повноважень УЦР як крайового органу влади за умови, серед іншого, розширення її представництва делегатами від національних меншин. Паралельно активна робота в цьому напрямі велась у стінах Центральної Ради. Так, на засіданні 28 червня 1917 р. прийняли постанову комісії в справі проекту поповнення національного складу УЦР представниками національних меншин. Було вирішено на основі пропорційного представництва надати національним меншинам кількість місць в УЦР, яка відповідатиме чисельності населення цих меншин в Україні. Разом із тим перевагу мали надавати представникам робітників, селян і соціалістичних партій. (Варто пам'ятати, що УЦР передусім віддзеркалювала інтереси соціалістичних політичних сил, бо відповідна ідеологія була популярна в умовах революції). Водночас передбачалося, що національні меншини, не представлені соціалістичними партіями, отримають мандати для національних організацій<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Українська Центральна рада: Документи і матеріали / Верстюк В. та ін. У 2 т. Т. 1: 4 березня — 9 грудня 1917 р. Київ: Наук. думка, 1996. С. 139–140.

Відповідні домовленості було зафіксовано в тексті II Універсалу УЦР від 3 липня 1917 р., узгодженого з Тимчасовим урядом. Так, УЦР повідомляла, що незабаром поповниться «на справедливих основах представниками інших народів ... і тоді стане тим єдиним найвищим органом революційної демократії України, який буде представляти інтереси всієї людності нашого краю» (Мищак, І. 2018, с. 104). У II Універсалі також оголосили про створення виконавчого органу УЦР — Генерального Секретаріату, підкреслюючи, що виконавчий орган працюватиме «у згоді з іншими національностями України». Так само в II Універсалі повідомлялося, що з залученням представників національних меншин розроблять проект законів про автономний устрій України, який мав бути поданий на розгляд Установчих Зборів (Мищак, І. 2018, с. 105). Того самого дня Тимчасовий уряд видав власну постанову, якою підтвердив повноваження УЦР як владного представницького органу в Україні й створення виконавчого органу — Генерального Секретаріату. Тим самим на загальноросійському рівні було додатково легітимізовано та легалізовано УЦР і її виконавчий орган як повноважні владні органи в Україні.

Набувши легітимності й отримавши загальне визнання, УЦР створила робочі групи для укладання Конституції та Статуту автономної України. Затверджена 24 червня 1917 р. інструкція, на основі якої збирається Комісія з підготовки Статуту автономної України, передбачала входження до її складу 100 осіб, яких мали обирати за принципом національно-пропорційного представництва з залученням представників національних меншин. Планувалося, зокрема, включити до складу Комісії 71 українець, 11 росіян, 8 євреїв, 2 німців, 2 поляків, по 1 білорусу, татарину, молдованину, чеху, греку, та болгарину (Копиленко, О. & Копиленко, М. 1997, с. 66). Отже, національні меншини мали взяти участь у розробленні всіх доленосних документів, які закладали основи правової системи нової України.

На урядовому рівні забезпечення прав національних меншин було реалізовано шляхом створення Секретаріату міжнаціональних справ, в якому три віце-секретаря мали представляти три найбільші національні меншини в Україні — росіян, євреїв та поляків. Окрім того, за словами В. Гусєва, в уряді було залишено місця для представників тих меншин, які ще не могли остаточно з'ясувати свого ставлення до Генерального Секретаріату й питання про участь у його роботі (Гусєв, В. 2007, с. 359).

Складна структура Секретаріату міжнаціональних справ з представництвом окремих національних меншин потребувала додаткової правової регламентації. Для вирішення цієї правової прогалини віцесекретар від єврейської меншини (згодом Генеральний секретар єврейських справ) М. Зільберфарб розробив інструкцію про діяльність віцесекретарів, яка, зокрема, визначала, що робота віцесекретаря має бути спрямована на захист прав національних меншин України, а також на підтримку свободи розвитку внутрішньо-



го національного життя. За інструкцією віцесекретар мав розробляти й подавати свої законопроекти та державні адміністративні проекти рішень Генеральному секретареві з міжнаціональних справ. Без його відома не могли видати жодного рішення чи розпорядження, які б стосувалися внутрішнього життя тієї чи іншої національної меншини (Устименко, В. 2009, с. 165–166).

Після видання II Універсалу Комітет УЦР було перейменовано в Малу раду, яку доповнено 18-ма представниками від національних меншин (Мала рада стала налічувати 58 осіб). Зокрема, єврейські організації обрали своїми делегатами Н. Сиркіна, Н. Розенштерна, А. Богомольно-го та М. Юдіна<sup>1</sup>.

11 липня представники національних меншин уперше прибули на засідання УЦР та мали змогу виступати своїми мовами. Як відзначала з цього приводу газета «Нова Рада», «нема вже поділу на дві сторони, на «ви» й «ми», тепер піде дружня праця, а коли й боротьба, то не на національному, а іншому, партійному, ґрунті»<sup>2</sup>. Загалом на кінець липня 1917 р. УЦР налічувала трохи більше за 800 делегатів, значну частку з яких становили представники національних меншин, а росіяни, євреї та поляки були представлені в УЦР чисельними партійними фракціями.

Однак навіть серед керівництва УЦР ставлення до співпраці з національними меншинами було дещо ідеалістичне. Так, М. Грушевський, з одного боку, переконував: «Ми не на те доводили права кожної народности на її національне самоозначення, незалежно від її “зрілості чи незрілості”, історичности чи неісторичности, культурних заслуг, великих чи малих розмірів, аби тепер відмовляти якій-небудь народности сього права...», а з іншого — визнавав усі права тільки за тими національними меншинами, які «стануть при українцях рішучо, одверто і сміло в сей рішучий момент, сотворять на будуче міцний духовний, сердечний зв’язок між українським народом і собою... Але правова сторона мусить бути витримана незалежно від симпатій і антипатій. Права національних меншостей буде забезпечено», — наголошував Голова УЦР (Грушевський, М. 1918, с. 18–20).

Паралельно з організацією суспільного життя українців активні процеси тривали й у середовищі національних меншин. На початку квітня 1917 р. в УЦР під головуванням М. Грушевського відбулась об’єднана нарада представників українських і єврейських організацій та членів ради об’єднаних громадських організацій, у ході якої керівництво єврейських організацій висловило підтримку національним прагненням українців. У відповідь представники українських організацій закликали євреїв долучитися до спільної праці на користь краю<sup>3</sup>. Згодом Єврейська крайова нарада, яка проходила

<sup>1</sup> Єврейські представники в Центральній раді // Нова Рада. 1917. 11 лип.

<sup>2</sup> Єднання народів України // Нова Рада. 1917. 13 лип.

<sup>3</sup> Евреи и украинцы // Последняя Новости. 1917. 7 апр.



9–11 травня 1917 р. у Києві та зібрала делегатів з усіх українських губерній, підтримала ідею національно-персональної автономії, яку висунув І. Махвер, і доцільність визначення на рівні закону прав національних союзів (з правами юридичної особи), які б мали отримати представництво в органах центральної й місцевої влади та захищати національно-культурні інтереси меншини<sup>1</sup>. Своєю чергою, представники Польського національного клубу, створеного на початку квітня, підтримали принцип самовизначення народів і запевнили українців у підтримці їхнього національно-культурного та політичного відродження. Чіткіше позицію польської меншини в Україні було озвучено на 3-тій з'їзді польських організацій в Україні, який проходив у червні 1917 р. Зокрема, в резолюції з'їзду зазначалося, що «збори польські ... стоять на становищі дружнього співробітництва зо всіма народами України, готові допомагати творчій та культурній праці на піднесення культури й добробуту краю, застерігши рівноправність та признання політичних і громадських прав за меншостями»<sup>2</sup>. Схожі рішення ухвалювали й представники інших народностей в Україні, зокрема грузини, чехи, литовці й латиші тощо. Завдяки цьому було досягнуто певного порозуміння між УЦР та політичними силами й організаціями національних меншин щодо законодавчого забезпечення їхнього статусу в Україні.

Більшовицький переворот у Росії підштовхнув УЦР до рішучіших дій. Як наслідок, 7 листопада 1917 р. було видано III Універсал УЦР, яким проголошено Українську Народну Республіку й підтверджено повноваження Українській Центральній Раді та уряду — Генеральному Секретаріату здійснювати владу й видавати закони в Україні. В контексті досліджуваної проблеми заслуговує на увагу підтвердження III Універсалом здобутків революції — прав і свобод людини та громадянина, зокрема прав національних меншин. Універсал, зокрема, гарантував право «вживання місцевих мов у зносинах з усіма установами». Проте головним його досягненням стало проголошення гарантій «твердо охороняти волю національного розвитку всіх народностей». Безпосередньо III Універсалом російському, єврейському й польському народам гарантувалася національно-персональна автономія «для забезпечення їм права і свободи самоврядування у справах їх національного життя» (Мищак, І. 2018, с. 106–109). Для розвитку та втілення цього права уряд мав найближчим часом розробити законопроект про національно-персональну автономію.

Одночасно з гарантіями прав національних меншин, закладеними в універсалах УЦР, тривала розробка спеціального законодавства, покликаного забезпечити самоврядні права окремих національностей. Так, 2 грудня 1917 р. Мала Рада ухвалила Закон «Про утворення Єврейських Громадських Рад

<sup>1</sup> Єврейська Краєва Рада // Нова Рада. 1917. 13 трав.

<sup>2</sup> З'їзд польських організацій // Нова Рада. 1917. 23 черв.

і переведення виборів членів сих рад»<sup>1</sup>. В його обговоренні та дискусіях щодо окремих положень активну участь брали представники єврейських політичних партій і громадських організацій в УЦР, зокрема Сиркін, Рафес, Гольдельман, Золотарьов, Ліров, Зільберфарб<sup>2</sup>. Відповідно до Закону, Єврейські Громадські Ради мали завідувати всіма єврейськими національними справами й установами. Законом було затверджено також Тимчасові правила про проведення виборів членів Єврейських Громадських Рад, самі ж вибори мали відбутись у строки, які встановить Генеральний секретар єврейських справ. Відповідно, 4 січня 1918 р. Генеральний секретар єврейських справ М. Зільберфарб видав постанову про проведення 4 лютого 1918 р. виборів до Єврейських Громадських Рад<sup>3</sup>. Однак війна, яку більшовицький уряд оголосив УНР, перешкодила реалізації намічених планів.

Підсумком законодавчої діяльності УЦР щодо захисту прав меншин в Україні став ухвалений 22 січня 1918 р. на засіданні Малої ради Закон про національно-персональну автономію<sup>4</sup>. В його розробці активну участь брали представники євреїв М. Зільберфарб, І. Хургін і М. Шац-Анін. Показова саме їхня характеристика цього закону. Так, М. Зільберфарб порівнював законопроект із Декларацією прав людини та громадянина революційної Франції, а інший єврей — М. Рафес — відзначив, що цей законопроект є великим кроком уперед і в такій формі ще не втілений у жодній країні світу (Копиленко, О. Л. та ін. 2021, с. 14). Відповідно до ст. 1 Закону кожна з національних меншин, які населяли УНР, отримувала право на національно-персональну автономію, яке мало реалізовуватися через органи Національного Союзу, влада котрого поширювалася на всіх його членів. Закон фактично підтвердив деклароване III Універсалом право на національно-персональну автономію російському, єврейському й польському народам. Інші національні меншини згідно зі ст. 2 Закону могли скористатися правом національно-персональної автономії за умови надання до Генерального Суду УНР заяви від кожної меншини зокрема з підписами не менш як 10 000 громадян. Відповідно до ст. 3 Закону члени національних меншин для захисту власних національних інтересів мали створити Національний Союз, органи якого набували статусу державних органів і виступали від імені та в інтересах національної меншини. Національні Союзи для обліку своїх членів мали складати Національний кадастр, а кожен громадянин мав право вимагати як свого включення до цього Кадастру, так і виключення з нього на підставі власної

<sup>1</sup> Центральна Рада дня 2 грудня 1917 року ухвалила закон про утворення Єврейських Громадських Рад і переведення виборів членів сих рад // Вістник Генерального Секретаріату УНР. 1917. 12 груд.

<sup>2</sup> Єврейська громада // Нова Рада. 1917. 5 груд.

<sup>3</sup> Постанова Генерального Секретарства Єврейських Справ про строк виборів до Єврейських Громадських Рад // Вістник Генерального Секретаріату УНР. 1918. 11 січ.

<sup>4</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1115. Оп. 1. Спр. 1. Закон про національно-персональну автономію. Арк. 248–250.

заяви. Згідно зі ст. 7 Закону компетенція Національного Союзу визначається постановою Установчих Зборів відповідної нації, а право бути обраним до Установчих Зборів отримували всі громадяни — представники національної меншини, яким виповнилося 20 років, на основі загального, незалежного від статі й віри виборчого права. Держава відповідно до Закону надавала Національним Союзам автономію у вирішенні внутрішніх справ, фінансової політики в межах національної меншини, оподаткування своїх членів тощо. Незалежність Національних Союзів додатково гарантувалася ст. 10 Закону, згідно з якою всі суперечки, які виникають між органами Національного Союзу та органами державного управління й місцевого самоврядування, або з іншими Національними Союзми, — мав вирішувати адміністративний суд. Фактично йдеться про той обсяг прав і гарантії незалежності, які в сучасних демократичних державах мають органи місцевого самоврядування.

Прикметно, що російські політичні партії не сприйняли Закон про національно-персональну автономію, оскільки не визнавали росіян в Україні національною меншиною. Євреї та поляки, які прихильніше поставилися до закону, очікували швидких кроків щодо його практичної реалізації.

Проте навіть деякі українські політичні діячі також критично поставилися до закону. Так, дослідники О. Копиленко та М. Копиленко наводять свідчення Д. Дорошенка про те, що «Закон про національно-персональну автономію, яким так пишалися лідери УЦР, вважаючи його зразком того, як треба будувати міжнаціональні відносини, в дійсності не викликав визнання з боку тих, кого мав ушчасливити, — з боку національних меншостей» (Копиленко, О. & Копиленко, М. 1997, с. 75). Однак не варто забувати, що Д. Дорошенко, як чільний урядовець наступника УЦР гетьмана П. Скоропадського, загалом критично ставився до діяльності УЦР.

IV Універсал УЦР, ухвалений того самого дня — 22 січня 1918 р., коли було проголошено незалежність УНР, лише підтвердив демократичні свободи, окремо наголосивши, що «в самостійній Українській Народній Республіці народи користуватимуться правом національно-персональної автономії, признаним за ними законом»<sup>1</sup> (Шемшученко, Ю. С. та ін. 2011, с. 39).

Варто відзначити, що УЦР не просто декларувала права національних меншин, а й проводила послідовну політику щодо їх втілення. Показовим у цьому випадку є ухвалення 11 квітня 1918 р. Закону про єврейську вчительську семінарію в Києві<sup>2</sup>. Відповідно до закону семінарія мала підпорядковуватися безпосередньо Народному міністерству єврейських справ, а на її організацію виділяли 15 тис. карбованців. Додатком до закону було затверджено статут семінарії, згідно з яким семінарія набувала статусу середньої школи для підготовки

<sup>1</sup> Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / Шемшученко Ю. С., та ін. 3-е вид. Київ: Юридична думка, 2011. 328 с.

<sup>2</sup> Закон про Єврейську Вчительську Семінарію у Києві // Вістник Ради Народних Міністрів УНР. 1918. 26 квіт.

вчителів початкових єврейських шкіл. Мовою викладання в семінарії мав бути іврит, однак передбачалося вивчення як івриту, так і ідиш, а учнями могли стати ті, хто успішно закінчив початкову школу та склав іспити з обох єврейських мов та єврейської історії. Отже, УЦР прагнула реалізувати на практиці всі революційні здобутки, які розкривали широкі можливості перед національними меншинами. Разом із тим справедливим буде наголосити, що найпосплідовніше на практичному рівні вдалося втілити низку проектів саме для єврейської національної меншини, представники якої активно включились у діяльність як УЦР та уряду, так і місцевих органів влади. Тож їхню заслугу у виробленні відповідних правових актів не слід недооцінювати.

Найвищим досягненням УЦР у правовій сфері стало ухвалення на Малій раді в останній день її діяльності — 29 квітня 1918 р. — Конституції Української Народної Республіки (Статуту про державний устрій, права і вільності УНР) (Яневський, Д. Б. & Крюков, В. І. 1992, с. 73–79). Згідно зі ст. 6 Конституції УНР усім націям на території республіки гарантувалося «впорядкування своїх культурних прав в національних межах». УЦР також підтвердила чинність Закону про національно-персональну автономію, включивши його до Конституції як окремий розділ 7 «Національні Союзи». Однак того самого дня в Україні було здійснено державний переворот, проголошено утворення Української Держави на чолі з гетьманом П. Скоропадським, а чинність Закону УЦР про національно-персональну автономію та Конституції УНР незабаром скасовано.

Національні міністерства в Українській Державі також було ліквідовано під приводом рівноправності всіх націй та небажання гарантувати будь-які права чи привілеї за національною ознакою. До речі, приблизно так само обґрунтовували недоречність закону про національно-персональну автономію та національних міністерств і більшовики після встановлення радянської влади в Україні.

*Висновки.* Правові засади захисту прав національних меншин в Україні періоду Української революції 1917–1921 рр. було закладено рішеннями Українського національного з'їзду 6–8 квітня 1917 р., їх узяли за основу правові комісії Української Центральної Ради. УЦР своїми першими політико-правовими актами — універсалами — послідовно гарантувала право національних меншин на національно-персональну автономію, втілене в нормах спеціального Закону про національно-персональну автономію від 22 січня 1918 р. та положеннях Конституції УНР від 29 квітня 1918 р., а також інших законодавчих і підзаконних актах. На жаль, військові дії на території України та зміна влади призвели до того, що норми Закону про національно-персональну автономію й відповідні положення Конституції УНР так і не було реалізовано. Проте ці законодавчі акти є важливим джерелом з історії політико-правової думки та захисту прав національних меншин в Укра-

їні. В перспективі дослідження потребує аналіз ставлення представників національних меншин до національної політики Української Центральної Ради та зміни такого ставлення під впливом різних факторів, зокрема інформаційної війни проти УЦР з боку більшовиків.

Грушевський, М. С. 1918. *Вільна Україна*. New York: Українська друкарська і видавнича спілка.

Грушевський, М. С. 1991. Хто такі українці і чого вони хочуть. Київ: Знання України.

Гусєв, В. 2007. Закон Центральної Ради «Про персонально-національну автономію»: передумови прийняття, історія, уроки. *Наук. зап. Ін-ту політ. і етнонац. дослідж.* Вип. 34. С. 356–367.

Іванова, А. Ю. 2011. *Законодавчий процес і законодавча техніка в період Центральної Ради, Гетьманату П. П. Скоропадського та Директорії*. Київ: Наук. думка. 223 с.

Копиленко, О. Л. & Копиленко, М. Л. 1997. *Держава і право України. 1917–1920*. Київ: Либідь.

Крижановський, Ф. 1917. *Автономія України і Всеросійські Установчі збори: щодо нашої тактики*. Доклад прочитаний на першому Всеукраїнському національному конгресі у Києві. Київ.

Мишак, І. М. 2018. *Хай буде Україна вільною (Державотворчий процес під час Української революції 1917–1921 років)* / Передмова академіка НАН України О. Л. Копиленка. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 141 с.

Солдатенко, В. Ф. 2011. *Революційна доба в Україні (1917–1920 роки): логіка пізнання, історичні постаті, ключові епізоди*. Київ: Парламентське вид-во.

Устименко, В. М. 2009. Єврейські організації і партії в суспільно-політичному житті України за доби Центральної Ради. *Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 років*. Вип. 4. С. 147–182.

Яневський, Д. Б. & Крюков, В. І. 1992. *Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України*. Київ: Філософська і соціологічна думка.

Hrushevskiy, M. S. 1918. *Vilna Ukraina [Free Ukraine]*. New York: Ukrainiska drukarska i vydavnycha spilka. [in Ukrainian]

Hrushevskiy, M. S. 1991. *Khto taki ukraintsi i choho vony khochut [Who are the Ukrainians and What do they Want]*. Kyiv: Znannia Ukrainy. [in Ukrainian]

Husiev, V. 2007. Zakon Tsentralnoi Rady «Pro personalno-natsionalnu avtonomiiu»: peredumovy pryiniattia, istoriia, uroky [Law of the Central Council «On Personal and National Autonomy»: Prerequisites for Adoption, History, Lessons]. *Nauk. zap. In-tu polit. i etnonats. doslidzh.* Vyp. 34. S. 356–367. [in Ukrainian]

Ivanova, A. Yu. 2011. *Zakonodavchyi protses i zakonodavcha tekhnika v period Tsentralnoi Rady, Hetmanatu P. P. Skoropadskoho ta Dyrektorii [Legislative Process and Legislative Technique in the Period of the Central Council, P. P. Skoropadsky Hetmanate and the Directory]*. Kyiv: Nauk. dumka. [in Ukrainian]

Kopylenko, O. L. & Kopylenko, M. L. 1997. Derzhava i pravo Ukrainy. 1917–1920 [State and Law of Ukraine. 1917–1920]. Kyiv: Lybid. [in Ukrainian]

Kryzhanovskiy, F. 1917. *Avtonomiia Ukrainy i Vserosiiski Ustanovchi zbory: shchodo nashoi taktyky. Doklad prochytyani na pershomu Vseukrainskomu natsionalnomu konhresi u Kyievi [Ukrainian Autonomy and the All-Russian Constituent Assembly: to Our Tactics. The Report was Read At the First All-Ukrainian National Congress in Kyiv]*. Kyiv. [in Ukrainian]

Myshchak, I. M. 2018. *Khai bude Ukraina vilnoiu (Derzhavotvorchyi protses pid chas Ukrainskoi revoliutsii 1917–1921 rokiv) [Let Ukraine be Free (State-Building Process During the Ukrainian Revolution of 1917–1921)]* / Peredmovna akademika NAN Ukrainy O. L. Kopylenka. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. [in Ukrainian]

Soldatenko, V. F. 2011. *Revoliutsiina doba v Ukraini (1917–1920 roky): lohika piznannia, istorychni postati, kliuchovi epizody [Revolutionary Era in Ukraine (1917–1920): Logic of Cognition, Historical Figures, Key Episodes]*. Kyiv: Parlamentske vyd-vo. [in Ukrainian]

Ustymenko, V. M. 2009. Yevreiski orhanizatsii i partii v suspilno-politychnomu zhytti Ukrainy za doby Tsentralnoi Rady [Jewish Organizations and Parties in the Socio-Political Life of Ukraine During the Central Council Period]. *Problemy vyvchennia istorii Ukrainskoi revoliutsii 1917–1921 rokiv*. Vyp. 4. S. 147–182. [in Ukrainian]

Yanevskyi, D. B. & Kriukov, V. I. 1992. *Konstytutsiini akty Ukrainy. 1917–1920. Nevidomi konstytutsii Ukrainy [Constitutional acts of Ukraine. 1917–1920. The Unknown Constitutions of Ukraine]*. Kyiv : Filozofska i sotsiolohichna dumka. [in Ukrainian]

УДК 94:061.237:37(477.82)«1920/1930»

DOI: 10.20535/2307-5244.55.2022.269751

**О. С. Каденюк**

ORCID: 0000-0002-2173-6055

*Подільський державний аграрно-технічний  
університет Україна, м. Кам'янець-Подільський*

**I. M. Zavad'ska**

ORCID: 0000-0002-7680-9514

*Подільський державний аграрно-технічний  
університет Україна, м. Кам'янець-Подільський*

*O. Kadenyuk*

*State Agrarian and Engineering University in Podilya,  
Ukraine, Kamianets-Podilskyi*

*I. Zavad'ska*

*State Agrarian and Engineering University in Podilya,  
Ukraine, Kamianets-Podilskyi*

## **РЕЛІГІЙНІ ГРОМАДИ У НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНИХ ПРОЦЕСАХ ВОЛИНІ У 1920-х — 1930-х рр.**

*Religious Communities in National Cultural Processes of Volyn  
in the 1920's to 1930's*

*В статті аналізуються культурні та духовні процеси на території Східної Волині Радянської України та Західної Волині, яка входила до складу II Речі Посполитої після завершення Першої світової війни. Дослідження дає змогу стверджувати, що соціально-економічні процеси на Волині*