

**«ЗАКОН
ПРО НАЦІОНАЛЬНО-ПЕРСОНАЛЬНУ
АВТОНОМІЮ»
УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ:
ІСТОРИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ
ДЛЯ СУЧАСНОЇ
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ПРАКТИКИ
УКРАЇНИ**



М. МІРОШНИЧЕНКО
*доктор юридичних наук, професор,
в. о. завідувача кафедри
історії права та держави
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)*

Україна — країна з багатонаціональним складом населення, а отже, завжди існувала й існує проблема ефективного правового регулювання взаємовідносин різних національно-етнічних спільнот, забезпечення юридичними засобами титульній українській нації, яка на своїй споконвічній території протягом тривалого часу перманентно перебуває у становищі національної меншини, не лише умов збереження та розвитку національної ідентичності, а й статусу консолідуючого ядра українського народу.

Для історіографічного дискурсу щодо ідей національної ідентичності, національного самовизначення характерні різні моделі реконструкції, які залежать від різних оцінок дослідниками історії Української революції та процесу правотворчості і державотво-

рення на початку ХХ ст. Вони знайшли відображення в узагальнюючих працях з історії Української революції та опублікованих документах і матеріалах Української Центральної Ради (далі — УЦР), Гетьманату, Директорії, українського національно-визвольного руху.

Над проблемою національних меншин в Україні плідно працюють історики О. Данильченко, О. Найман, В. Сергійчук, Б. Чирко, Л. Якубова та ін. Історико-правовим проблемам статусу національних меншин, пошуку дієвих правових механізмів забезпечення їх права на самовизначення, присвячені дисертаційні дослідження О. Бикова, Ю. Волошина, В. Нікітюка, М. Товта та ін.

Прямо чи опосередковано проблема національно-персональної автономії, яка була особливо актуальною для

дослідників кінця XIX ст. — початку XX ст., порушувалася у працях О. Бауера, М. Грушевського, Л. Гумпловича, Г. Єллінека, С. Дністрянського, М. Драгоманова, Л. Дюгі, О. Жиліна, М. Коркунова, С. Корфа, К. Кульчицького, М. Лазаревського, М. Лазерсона, М. Максимейка, М. Палієнка, К. Реннера, Б. Чичеріна, О. Яценка та ін.

Плідно працює над питаннями формування правничої бази для врегулювання міжетнічних відносин у добу Української революції сучасний дослідник В. Устименко; проблему національно-персональної автономії як складової етнополітики періоду українських визвольних змагань комплексно вивчає Т. Макаренко.

Метою статті є висвітлення історичного значення «Закону про національно-персональну автономію» від 22 січня 1918 р. (далі — Закон) як повноцінного модельного нормативно-правового акта для сучасної конституційно-правової практики в Україні.

У сучасних умовах системної, тотальної кризи, яку вже вкотре переживає український народ, перед юридичною наукою стоїть надважливе завдання: запропонувати інклюзивну, інституційно-правову, децентралізовану модель консолідації суспільства. Така модель на конституційному рівні має забезпечити процес збільшення ступеня участі усіх громадян у соціумі для отримання бажаного результату — сильної, незалежної, суверенної держави Україна, самодостатнього суб'єкта світової історії, спроможної реально гарантувати умови гідного життя для своїх громадян у глобалізованому світі.

Вбачається, модель має розбудовуватися, по-перше, у площині відношення логічного та історичного в праві, що інтегрує знання за форму-

лою зв'язку минулого-сучасного-майбутнього; по-друге, з урахуванням комунікативної функції права як інструмента конструювання соціально-правового простору, в якому панує консенсус між державою і суспільством, владою і народом, правлячою елітою і громадянами.

У цьому разі постає питання: чи варто винаходити велосипед? Можливо, вже існує така модель у скарбниці конституційного досвіду українського народу? Маємо підставу для ствердної відповіді: так, існує, витворена генієм М. Грушевського, і юридично закріплена в конституційному Законі.

М. Грушевський висував проекти конституційних заходів, які, на його думку, могли б задовольнити інтереси різних верств суспільства в умовах панування ненаціонально орієнтованої еліти, що сформувалася через втрату Україною своєї державності й тривалого перебування її у складі інших держав.

Продовжуючи думки М. Костомарова, П. Куліша, В. Антоновича, М. Грушевський наголошував, що над українським народом запанували поспіль іонаціональні гнобителі — носії як національно-релігійного, так і соціально-економічного пригнічення. М. Грушевський зазначав: «Велике землеволодіння на українській території стало здобутком народностей чужих. Представники його за походженням або за прийнятою чужою культурою і національною самосвідомістю стали елементом чужим народом і в культурному і національному, а не лише в економічному відношеннях. Вони є тут елементом ненаціональним і навіть антинаціональним» [1, 96].

У цьому разі сподівання збудувати незалежну міцну державу логічно покладалися на консолідований народ,

який мав усвідомити свою національну ідентичність у всіх її складових — соціокультурній, етнічній, політичній і, насамкінець, громадянській ідентичності — громадянина держави Української Народної Республіки (далі — УНР).

Отже, ставилося три завдання: соціальне — консолідувати суспільство навколо української національної ідеї (в інтерпретації М. Грушевського [2; 3]); політичне — максимально, у законний спосіб, перешкодити приходу до влади антинаціонально налаштованої еліти; юридичне — на конституційному рівні, в інституційно-правовий спосіб, закріпити модель екстериторіальної автономії у формі національно-персональної автономії. Виконання цих завдань мало б закласифікувати самоорганізаційну складову у підвалину розбудови сильної, незалежної, демократичної держави громадянського суспільства у формі УНР.

Геніальна передбачуваність М. Грушевського, помножена на його величезний обсяг знань з історії людства, всебічну обізнаність з особливостями українського національного руху, спрацювали у термінах довіри і масового визнання (легітимації) влади на користь консолідації суспільства. Йдеться про закріплення на конституційному рівні, з його ініціативи, принципів екстериторіальної національно-персональної автономії, модель якої поєднує інтереси особистості, нації і держави, не ставлячи під загрозу цілісність останньої. Зауважимо широко відоме: за задумом австрійських соціал-демократів О. Бауера та К. Реннера — духовних батьків ідеї екстериторіальної автономії — принцип екстериторіальності (персональності) у вирішенні національного питання полягає у законодавчому закріпленні права етнічних колективів на здійснення національного самовизначення

у формі персональної автономії, функціональна діяльність якої поширюється на членів, що входять до неї, незалежно від місця їх проживання у конкретній країні (державі).

То що ж пропонувалося? Створити новий тип суспільства, науковою термінологією — громадянського — в якому кожен усвідомлено бере участь у громадському житті. Яким чином? Шляхом формування на етнічно змішаній території України нового типу громадянської ідентичності в усіх її складниках — соціокультурної, політичної, правової і національної та піднести її на рівень децентралізованої моделі консолідації соціуму, яка впливає з доктрини про суверенітет народу. Але цього замало. Необхідно було юридично закріпити таку модель. Логічним наслідком стало прийняття УЦР Закону.

Наголосимо, Закон — це повноцінний модельний нормативно-правовий акт, оскільки у повному обсязі був включений у текст Конституції УНР — «Статуту про державний устрій, права і вільності УНР» від 28 квітня 1918 р.

Закон, через національно-персональну автономію, гарантував право на самоорганізацію представникам так званих історичних націй та національних меншин, що здійснюється через органи Національного Союзу, влада якого поширюється на всіх його членів незалежно від місця поселення в УНР. Проте всі постанови, що стосувалися компетенції Національного Союзу, мали розглядатися і затверджуватися Всенародними Зборами УНР задля перестороги, щоб вони по суті не посягали на всезагальний інтерес — через самоорганізацію суспільства, розбудувати міцну, незалежну національну державу.

Читаємо ст. 1 Закону: «Кожна з населяючих Україну націй має право

в межах Української Народньої Республіки на національно-персональну автономію, себто право на самостійне устроєння свого національного, життя, що здійснюється через органи Національного Союзу, влада якого шириться на всіх його членів, незалежно від місця їх заселення в межах Української Народньої Республіки. Це є невіднімане право націй, і ні одна з них не може бути позбавлена цього права або обмежена в ньому» [4].

Особливістю було те, що для так названих історичних націй — великоруської, єврейської та польської право на національно-персональну автономію гарантувалося прямою дією Закону. Націям же білоруській, чеській, молдавській, німецькій, татарській, грецькій та болгарській можна було скористатися цим правом шляхом подання до Генерального Суду заяви не менше як від 10 тис. громадян УНР, що ідентифікували себе з конкретною нацією. Кожна з націй окремо, відповідно до Закону, могла утворити Національний Союз, члени якого заносилися в іменні списки, що в сукупності становили Національний Кадастр. Законом гарантувалося право кожного громадянина вимагати як свого включення у Національний Кадастр, так і виключення з нього на основі особистої заяви про належність, чи, навпаки, до конкретної нації (ст. 3). Отже, членство в Національному Союзі ґрунтувалося не на територіальній, а на персональній основі.

Таким чином, як *самоврядним інститутам* Національним Союзам надавалося право законодавчої ініціативи й урядування у межах компетенції, встановленої Установчими зборами відповідної меншини, та затвердженої Установчими зборами УНР. Це дає підставу говорити про Національний Союз як про *самоврядну*

інституційну форму законодавчої ініціативи народу — інститут прямої демократії та народовладдя.

За *органами* Національного Союзу закріплювався *державний статус*. Такими, відповідно до ст. 9 Закону, були: Вищий представницький орган — Національні збори, що утворювалися «з членів, обраних належними до даної нації громадянами У.Н.Р., котрим дійшло 20 років, на основі загального, без різниці полу і віри і рівного виборчого права, через безпосередні вибори і таємне голосування з приложенням принципу *пропорційного представництва* (курсив наш. — М. М.)» (ст. 8). Вищий виконавчий орган Союзу — Національна рада — котра обирається Національними зборами та відповідає перед ними.

Відповідно до ст. 10 усі суперечки з питань компетенції, які могли виникнути між органами Національного Союзу, з одного боку, та органами державного урядування, місцевого самоврядування та інших Національних Союзів, з другого боку, передбачалося вирішувати адміністративним судом.

З огляду на наведене вище, доходимо висновку: у спосіб законодавчого закріплення, з одного боку, самоврядних інститутів прямої демократії і народовладдя (Національних Союзів), а з другого — державного статусу за представницьким (Національні збори) та виконавчим (Національна рада) органами Національних Союзів, поєднувалися колективні права національних меншин (з процедурно обумовленою персональною належністю до конкретної національної меншини) з правом громадянства.

Отже, статті 8–10 Закону чітко закріпили інституційний і процесуальний механізми поєднання у правовій системі УНР природно-правового

начала, яке співвідноситься із природно-соціальними (самоорганізаційними) основами людського буття та позитивного (владно-організаційного) начала, яке функціонально співвідноситься з публічною (державною) владою, що забезпечує всезагальний інтерес.

З огляду на викладене, Закон слід розглядати як повноцінний модельно-правовий акт, комунікативна сутність якого виражається у синтезі спільних прав та обов'язків української нації з правом громадян Української держави у формі УНР, де творча роль у формуванні єдиної демократичної держави рівних правових можливостей відводиться і гарантується на конституційному рівні представникам усіх національностей та етнічних груп, що консолідуються навколо титульного українського етносу.

Залишається ще одне, останнє питання: на часі передчасною чи зовсім недоречною є розмова щодо впровадження національно-персональної автономії на сучасному етапі розвитку українського народу.

Подивимося на нього під кутом зору конституційної доктрини. Так, зокрема, Ю. Волошин у дисертації на тему «Конституційно-правові засади самоорганізації національних меншин України» доходить висновку: «В сучасних умовах впровадження національно-персональної автономії в Україні є передчасним. Це пов'язано, насамперед, з формуванням за етнічною ознакою якісно нових державних органів із власною компетенцією, що дуже небезпечно для нестабільної політичної системи нашої держави, яка тільки починає формуватися» [5]. Про загрозу нестабільності в державі із запровадженням національно-персональної автономії, із можливим наслідком створення федерації народів, а не територій, попереджають

Ю. Павленко і Ю. Храмов у монографії «Українська державність у 1917–1919 рр. Історико-генетичний аналіз» (1995 р.). Їхню думку опосередковано підтримує професор В. Рум'янець у статті «Конституція УНР 1918 року – важливий крок в розвитку конституційного законодавства України». Вчений, зокрема, виокремлює головне, з посиланням на працю Ю. Павленка і Ю. Храмова: «...укладачі Конституції (“Закон про національно-персональну автономію” повноцінно увійшов до її тексту. – М. М.) дотримувалися концепції про те, що держава має бути не стільки федерацією територій, скільки федерацією народів, які історично співіснують у межах певних кордонів і кожний з яких має окремо вести свої національно-культурні справи. Хибність цієї теорії полягала в тому, що, по-перше, люди в багатонаціональній державі майже автоматично поділялись би на основну, провідну, а відтак – фактично пануючу націю і національні меншини, а по-друге, цей поділ породжував би відповідні установки в самосвідомості людей і конфлікти між групами населення різного етнічного походження. Усе це потенційно не тільки містило б можливість дискримінації національних меншин з боку уряду, який обов'язково вважав би себе репрезентантом інтересів етнічної більшості, а й працювало б не на об'єднання й консолідацію, а на роз'єднання громадян однієї держави за національними, мовними, культурними, конфесійними ознаками, тобто вело б до деструкції останньої» [6].

Не претендуючи на оригінальність, зупинимося на цій цитаті. Висловимо думку про те, що матеріалізація на конституційному рівні ідеї національної ідентичності на територіальному, культурному принципі, принципі етнічної «автентичності» тощо, особ-

ливості яких переконливо описав професор Лондонської школи економіки Е. Сміт [7], не досягла б ефекту на етнічно мішаній території, якою була Україна напередодні Української революції початку ХХ ст. Після розпаду імперій (Австро-Угорської і Російської) між народами, які жили поряд у кордонах імперських монархічних режимів, що проводили політику між-етнічного «цькування» і приниження історичними націями так званих (в імперському лексиконі) «плебейських» націй, лишень загострилися б ворожнеча та міжетнічне і міжнаціональне суперництво. Е. Сміт справедливо зауважує, що «надто наприкінці ХІХ ст., ці території (імперські. — М. М.) стали ареною найнепримиренніших конфліктів і найстрашнішого терору» [7, 137].

Отже, на перший погляд здається, що наведені застереження науковців про передчасність національно-персональної автономії для України, яка перебуває в глибокій кризі та в стані війни з російським агресором із відомих причин, є переконливими. Утім, це не так. Перепоною на шляху вирішення проблеми консолідації українських громадян у сучасних умовах системної кризи була б матеріалізація на конституційному рівні ідеї національної ідентичності, заснованої на територіальному, культурному принципі, принципі етнічної «автентичності» тощо. Але до цього не мають стосунку принципи національно-персональної автономії. І ось чому.

Подивимося на цю проблему кризь призму легітимації державної влади — необхідної умови достотнього функціонування держави як політико-правового інституту. Сучасний філософ Є. Бистрицький, з посиланням на Ю. Габермаса, зазначає, що «у модер-

ній державі засади легітимації вибудовуються з культурно-історичного матеріалу структур, які гарантують єдність і загальний консенсус. Проте це зовсім не означає, що вони мають зводитися до німотного визнання спільного інтересу лише тому, що він освячений культурною традицією та висловлений національною мовою. Культурні засади — необхідна, але не достатня умова для процесу легітимації у модерній державі. Адже громадяни не безсловесні: вони мають та відстоюють у публічних дискусіях, у дискурсі, різні інтереси, у тому числі класові інтереси та потреби, хоча й на спільному культурному ґрунті. <...> Якщо державна машинерія як система легальних інститутів складається з розгалуженої системи судової влади, включно з адміністративною юстицією, іншими законотворчими та правозахисними (правозабезпечувальними) органами, то рівень легітимувальних (щодо всіх цих інститутів та їх функціонування) засад охоплює всі інші сфери життєдіяльності громадян — те, що філософи схоплюють у понятті життєвого світу та його структур. Утім, для нас важливо вказати на ті структури життєсвіту, в яких *видобувається консенсус на основі дискурсу*, де дискурсивно твориться та підтримується колективна ідентичність. <...> Головну з них описує поняття громадянського суспільства...» [8].

Якщо наведене Є. Бистрицьким співвіднести з принципами територіально-персональної автономії, завдяки запровадженню якої твориться і підтримується колективна ідентичність (через процедурно обумовлену персональну належність до конкретної національної меншини з правом громадянства поєднуються колективні права національних меншин), отримаємо відповідь на користь запрова-

дження національно-персональної автономії, її актуальності у створенні, як ми зазначили на початку статті, інклюзивної, інституційно-правової, децентралізованої моделі консолідації суспільства, яка на конституційному рівні спроможна забезпечити процес збільшення ступеня участі усіх громадян у соціумі для отримання бажаного результату — сильної, незалежної, суверенної держави Україна, самодостатнього суб'єкта світової історії, спроможної реально гарантувати умови гідного життя для своїх громадян у глобалізованому світі.

Таким чином, є всі підстави кваліфікувати як повноцінний модельно-правовий акт, який має історичне значення для вирішення практичних конституційно-правових проблем сучасного державотворення і правотворення в Україні, з таких причин:

1. Це був перший у світовій практиці законодавчий акт про національно-персональну автономію, який вводив це поняття у загальні конституційні рамки. Подібних аналогів повноцінних модельно-правових актів міжнародна юридична практика тоді ще не знала;

2. Закон є складовою і результатом законотворчого процесу, вивчення якого в історичному аспекті заслуговує на увагу;

3. Це нормативний акт, який складається із десяти статей, що повноцін-

но, як окремий розділ (під назвою «Національні союзи») увійшов до складу Конституції УНР 1918 р.;

4. У його основу клася одна з ключових в історіософії М. Грушевського ідея українського національного самовизначення громадян Української Держави у формі УНР, яка не втрачає актуальності і сьогодні;

5. Закон відповідав і відповідає вимогам часу, оскільки, за оцінкою самого М. Грушевського, із його прийняттям був внесений «певний вклад у світове розв'язання національного питання» (голова Українського парламенту скромно порівнював закон із проголошеною в 1789 р. Декларацією прав людини і громадянина).

Закон слід вивчати комплексно в сучасних умовах конституційного державотворення в Україні для вирішення, принаймні, таких проблем: 1) запровадження ефективного правового механізму децентралізації державної влади; 2) створення та гарантування у законодавчий спосіб самоврядних інститутів прямої демократії та народовладдя і надання цим інститутам права законодавчої ініціативи з чітко розробленою процедурою його реалізації. У вирішенні наведених проблем вбачаємо перший крок на шляху створення децентралізованої моделі консолідації українського суспільства, що трансформується.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Грушевський М.* Освобождение России и украинский вопрос. — СПб., 1907.
2. *Грушевський М.* На порозі нової України: Гадки і мрії. — К., 1991. — 128 с.
3. *Грушевський М.* Хто такі українці і чого вони хочуть. — К., 1991. — 240 с.
4. *Закон про національно-персональну автономію [Мовою оригіналу] [Електронний ресурс].* — Режим доступу : <http://hist-dokuments.narod.ru/Ukr-revolution/avtonomija.htm>.
5. *Волошин Ю. О.* Конституційно-правові засади самоорганізації національних меншин в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2001. — 20 с.
6. *Рум'янець В. О., Лученко Д. В.* Конституція УНР 1918 року — важливий крок у розвитку конституційного законодавства України // *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. праць. — Х., 2006. — Вип. 11. — С. 165–175.
7. *Сміт Е. Д.* Національна ідентичність / перекл. з англ. П. Тарашука. — К., 1994. — 222 с.
8. *Бистрицький Є.* Легітимізація як дієве філософське поняття // *Філософська думка.* — 2009. — № 5. — С. 49–59.

REFERENCES

1. Grushevskiy M. Osvobozhdenie Rossii i ukrainskiy vopros [Liberation of Russia and Ukrainian question], Saint Patersburg, 1907.
2. Hrushevskiy M. Na porozhi novoi Ukrainy: Hadky i mrii [On a threshold of new Ukraine: Thoughts and dreams], Kyiv, 1991, 128 p.
3. Hrushevskiy M. Khto taki ukraintsi i choho vony khochut [Who are Ukrainians and what they want], Kyiv, 1991, 240 p.
4. Zakon pro natsionalno-personalnu avtonomiiu [Movoiu oryhinalu] [Law on national and personal autonomy]. Available at: <http://hist-dokuments.narod.ru/Ukr-revolution/avtonomija.htm>.
5. Voloshyn Iu. O. Konstytutsiino-pravovi zasady samoorganizatsii natsionalnykh menshyn v Ukraini [Constitutional and legal bases of self-organization of ethnic minorities in Ukraine], Kyiv, 2001, 20 p.
6. Rumiantsev V. O., Luchenko D. V. Konstytutsiia UNR 1918 roku — vazhlyvyi krok u rozvytku konstytutsiinoho zakonodavstva Ukrainy [The constitution of UNR of 1918 — an important step in development of the constitutional legislation of Ukraine], *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*, Kharkiv, 2006, Issue 11, pp. 165–175.
7. Smit E. D. Natsionalna identychnist [National identity], Kyiv, 1994, 222 p.
8. Bystrytskyi Ie. Legitymatsiia iak diieve filosofske poniattia [Legitimation as effective philosophical concept], *Filosofska dumka*, 2009, no. 5, pp. 49–59.

Мірошніченко М. І. «Закон про національно-персональну автономію» Української Народної Республіки: історичне значення для сучасної конституційно-правової практики України

Анотація. У статті на основі аналізу змісту «Закону про національно-персональну автономію» від 22 січня 1918 р. зроблено висновок, що його слід сприймати як повноцінний модельний нормативно-правовий акт, який має значення для вирішення на конституційному рівні проблеми синтезу спільних прав та обов'язків української нації з правом громадян Української держави як основи консолідації українського народу.

Ключові слова: національно-персональна автономія, національна ідентичність, національне самовизначення, громадянська ідентичність, консолідація суспільства.

Мирошныченко М. И. «Закон о национально-персональной автономии» Украинской Народной Республики: историческое значение для современной конституционно-правовой практики Украины

Аннотация. В статье на основе анализа содержания «Закона о национально-персональной автономии» от 22 января 1918 г. автор делает вывод о необходимости рассматривать его как полноценный модельный нормативно-правовой акт, имеющий значение для решения на конституционном уровне проблемы синтеза коллективных прав и обязанностей украинской нации с правами граждан Украинского государства как основы для консолидации украинского народа.

Ключевые слова: национально-персональная автономия, национальная идентичность, национальное самоопределение, гражданская идентичность, консолидация общества.

Miroshnychenko M. «The Law on National Personal Autonomy» of the Ukrainian People's Republic, the Historical Value for the Contemporary Constitutional and Legal Practice of Ukraine

Annotation. By looking into «The Law on National Personal Autonomy» (January 22, 1918) the article concludes that this law may be regarded as a comprehensive legal act, which provides a constitutional solution to the problem of synthesis of common rights and obligations of the Ukrainian nation and the rights of citizens of the Ukrainian State to be the basis for the consolidation of the Ukrainian people.

Key words: national autonomy, national identity, national personal autonomy, civil identity, consolidation of society.