

7. Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. — М.: Спарк, 2001.
8. Дудченко В. В. Багатофункціональні властивості порівняльного правознавства // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; Відп. за вип. Ю. М. Оборотов. — О., 2006. — Вип. 29. — С. 18–24.
9. Дамирли М. А. Сравнительно-правовая наука в Украине: теоретико-методологические традиции (XIX — начало XX в.): Науч.-учеб. изд. — О.: Феникс, 2007.
10. Оборотов Ю. М. Правова система України в Євразійській правовій сім'ї // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — О., 2004. — Т. 3. — С. 28–34.
11. Прохоренко М. М. Система військового законодавства: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Х., 2007.

УДК 342.951:323.1(477)

О. А. Ніколаєв

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАЦІОНАЛЬНИХ ВІДНОСИН У РАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ

Україна після проголошення незалежності офіційно взяла на себе зобов'язання проводити демократичну національну політику, толерантно і зважено вирішувати, регулювати та забезпечувати будь-які проблеми у сфері міжнаціональних відносин. Сьогодні суспільство увійшло на той рівень розвитку, коли міжетнічні відносини піддаватимуться чималим випробуванням. Слід погодитися з тим, що для збереження національно-державної єдності та гідного входу до світового співтовариства потрібна розробка не тільки власної моделі державної концепції етнонаціональної політики, а й чітких механізмів її функціонування [8, 109].

Розвиток демократичного суспільства та правової держави в умовах євроінтеграційних процесів та глобалізації обумовлює необхідність вирішення питань, пов'язаних із організаційно-правовими засадами регулювання міжнаціональних відносин. В Україні цей процес характеризується рядом особливостей. Зокрема, у нашій державі мешкають представники багатьох національностей та етнічних меншин, що становлять значну частину всього населення держави. Саме тому розбудова демократичної правової соціальної держави в Україні неможлива без ефективних механізмів впливу публічної влади на етнічні процеси в суспільстві, без створення системи державного регулювання етносоціальним розвитком суспільства. Етнонаціональна політика, як і усяка інша політика держави, суттєво впливає на зміст державно-управлінських відносин, оскільки вона визначає основні цілі держави у сфері етнічного життя суспільства. Владна політика у міжнаціональній сфері визначає завдання відповідної управлінської системи, а останні обумовлюють її організаційну структуру форми, методи і процедури адміністративного впливу.

Вітчизняній владі необхідно подолати нагромадження відповідних деформацій у етнонаціональній сфері, обумовлене наслідками комуністичної епохи. У той же час під час створення правової бази державної політики у міжнаціо-

нальній сфері слід засвоювати демократичну спадщину української та окремих елементів радянської державності. Наведене обумовлює актуальність аналізу радянського досвіду регулювання міжнаціональних відносин в Україні. Стаття має метою розгляд та дослідження розвитку адміністративних механізмів регулювання міжнаціональних відносин, становлення та впливу державних органів на державну національну політику у сфері етнічних процесів у часи радянської України. При цьому необхідно проаналізувати національну політику партійних та радянських органів, статус та компетенцію утворених управлінських структур та підрозділів, еволюцію змісту регулювання та управління міжнаціональними відносинами у радянський період, що слід вважати завданнями статті.

Серед вітчизняних фахівців проблемами міжнаціональних відносин, етнічних прав, статусу етнічних суб'єктів та розвитку та повноваженнями державних органів у цій сфері опікувалися насамперед політологи, соціологи та фахівці у сферах загальноправових дисциплін, конституційного та міжнародного права, а саме: Б. В. Бабін, М. О. Баймуратов, Н. В. Бекіров, Н. В. Беліцер, О. М. Биков, В. П. Колісник, О. В. Копиленко, Д. М. Куценко, М. П. Орзих, М. І. Рябошапко, Д. С. Шелест та ін. Проблема правового забезпечення регулювання міжнаціональних відносин в Україні перебуває у полі наукового інтересу вчених-правознавців та суміжних наук, які поступово заповнюють існуючі прогалини у висвітленні цієї багатовимірної і актуальної теми. Водночас можна сказати, що в сучасній адміністративно-правовій науці до сих пір не проводилися комплексні дослідження організаційно-правових засад регулювання міжнаціональних відносин та статусу компетентних у цій галузі органів. Відповідна проблематика є відображеною у сучасних роботах доволі фрагментарно та епізодично.

Більшість дослідників стверджує, що одним з головних завдань радянської влади під час її становлення на території України було питання міжнаціональних відносин. Слід зазначити, що для проведення в життя заходів в галузі національної політики ще у жовтні 1917 р. II Всеросійським з'їздом Рад у системі державного керування було створено Народний комісаріат зі справ національностей (Наркомнац) [4, 8]. У листопаді 1917 р. при Всеросійському Центральному виконавчому комітеті (ЦВК) був створений відділ по національних питаннях, який був повинен розглядати і вносити в Президію ВЦВК законопроекти, робити обстеження діяльності народних комісарів, інструктувати місцеві органи з питань національної політики, контролювати діяльність місцевих органів по справах національних меншин [1, 21–22].

Для ліквідування паралелізму і дублювання в роботі відділів Всеросійського ЦВК і народних комісаріатів (наркоматів) у грудні 1917 р. рішенням Всеросійського ЦВК було прийнято з'єднати відділ по національних питаннях з Народним комісаріатом зі справ національностей [4, 12]. Слід відзначити, що вже у січні 1918 р. у складі Наркомнаца значилися три національних комісаріати: Польський, Литовський, Мусульманський, а у березні 1918 р. був створений Український відділ [1, 23]. Для керування роботою в Наркомнаце 15 лютого 1918 р. була створена колегія в кількості 8 осіб з числа керівників націо-

нальних комісаріатів і відділів цих підрозділів, її головою був народний комісар по справах національностей. Як зазначає Макарова, підрозділи Наркомнаца створювалися декретами Ради народних комісарів не по галузевому, а по національному принципу. В той же час Наркомнац був розбитий на відділи агітації і пропаганди, видавничий, статистики, підготовки загальних декретів і ін. [4, 13–15].

Така увага радянської влади до національних питань потім дещо знизилася. Характерно, що XII з'їзд Комуністичної партії був останнім, де приймалася резолюція по національному питанню, а IV Нарада її Центрального комітету стала останнім форумом такого роду. Сучасні автори визнають, що питання внутрішньої політики України в 1919 р у сфері проблем національних меншин не належали до першочергових, що було пов'язано перш за все з боротьбою за владу двох основних політично-державних структур — Директорії і радянського уряду. В той же час, з більшовицького погляду, в становищі етнічної меншини в масштабах Радянської держави фактично перебували самі українці. Такий підхід до національного питання лишав поза увагою неукраїнські етнічні групи на території самої України [9, 88, 91].

Основним правовим документом, який зафіксував права національних меншин в Україні, була Конституція Української СРР 1919 р. [9, 91]. Однак при прийнятті у 1919 р. зазначеної Конституції, на пропозицію В. Блакитного про необхідність відбиття в її змісті національної самобутності українського народу, нарком юстиції О. Хмельницький відповідав, що такі пропозиції є «нездоровою національно відрижкою», а «підкування про охорону культури кожної національності, що живе у межах України», є заняттям, зовсім не властивим Українській Радянській Республіці [5, 26]. Слід зазначити, що Конституція лише декларувала права національних меншин. Це було пов'язано з відсутністю насамперед відповідних урядових установ, які спеціально опікувалися б меншинами і сприяли б втіленню їх прав у життя, а також законодавчо закріплених форм правосуб'єктності іноетнічного населення [9, 91].

У той же час регулювання міжнаціональних відносин стало мати внутріпартійний характер, протягом 1919 р. у системі партійного будівництва в Україні поступово поширювалася практика створення національних партійних осередків. VIII Всеросійською конференцією Комуністичної партії було прийнято її новий Статут, який передбачав виокремлення національних відділів для особливих форм партійної роботи, та розпочалася ініційована Центральним Комітетом реорганізація національних секцій і організація національних відділів агітації і пропаганди. У цей період у складі міських і губернських організацій Комуністичної партії України утворювалися секції для роботи серед національних меншин [9, 94].

На кінець 1920 р. відбулася зміна в ставленні Центрального Комітету (ЦК) Комуністичної партії України до політиці щодо національних меншин та ідеї створення національного комісаріату. Це було обумовлене тим, що через відсутність в Україні комісаріату національних справ численні звертання від представників національних меншин, які проживали в Україні, надходили до

Наркомнацу Російської РФСР. На нараді завідувачів національних відділів при ЦК Комуністичної партії України 12 листопада 1920 р. було визнано необхідним створити Наркомнац в Україні. Проте реалізація цієї ідеї відкладалася на невизначений час, а згодом від неї взагалі відмовилися [9, 95].

Замість створення Наркомнацу 13 квітня 1921 р. Постановою Президії Всеукраїнського ЦВК при Наркоматі внутрішніх справ (НКВС) Української СРР був утворений відділ по справах національних меншин. 23 жовтня 1922 р. Всеукраїнський ЦВК приймає Положення про відділ, у якому встановлювалися його завдання: розробка проектів декретів, що стосується забезпечення мирного будівництва і братерського співробітництва всіх національностей, які проживають на території Української СРР; широке сприяння матеріальному розвитку національних меншин, нагляд за втіленням у життя національної політики Радянської влади [9, 117]. Крім того, у залежності від наявності та кількості етнічних меншин, що населяють Україну, відповідно до Положення при відділі могли бути створені національні підвідділи [1, 20].

Для ефективного розв'язання нових завдань у галузі національних відносин, які ставали більш складними та багатоплановим, рівня повноважень Відділу національних меншин НКВС як адміністративного органу було вже недостатньо. У зв'язку з цим робота з національними меншинами була виведена зі сфери компетенції Наркомату внутрішніх справ, а її функції передані Всеукраїнському ЦВК. Практична діяльність відділу продовжувалася з кінця 1922 р. до початку 1924 р., коли відділ національних меншин було реорганізовано в Центральну комісію національних меншин при ВУЦВК [9, 117–118].

Додамо, що у зв'язку з утворенням СРСР та після формування другої палати ЦВК СРСР — Ради Національностей, покликаної бути «органом представництва й охорони національних інтересів усіх народів СРСР», Наркомнац у Російській РФСР був ліквідований рішенням другої сесії Всеросійського ЦВК від 7 липня 1923 р. [4, 9, 147]. Після утворення СРСР питання розвитку міжнаціональних відносин стали предметом обговорення всесоюзних з'їздів Рад. III з'їзд Рад СРСР прийняв спеціальну постанову «Про участь національних меншин у радянському будівництві». Рішення з'їздів Рад про розвиток національних меншин втілювалися в життя такими органами, як Президія та Рада Національностей ЦВК СРСР [1, 20].

Питання національних меншин були покладені на всі інші союзні органи. Наприклад, 1 вересня 1925 р. у структурі Вищої Ради народного господарства СРСР був створений національний відділ. Справами національних меншин також займалася Рада Народних Комісарів СРСР. Цей орган та ЦВК СРСР могли приймати рішення або спільні в даній сфері діяльності, або кожний окремо; так 28 квітня 1929 р. їх сумісною постановою було затвердження Положення про уповноважених по справах національних меншин [1, 21].

Однією з форм регулювання міжнаціональних відносин стала радянська автономія. Л. І. Рябошапко акцентує увагу на існуванні в Українській СРР у 1920–1930-х рр. відповідних адміністративно-територіальних одиниць — національних районів і національних рад [11, 8]. Такі національні адміністратив-

но-територіальні одиниці почали утворюватися з 1923 р. та формувалися в місцевостях, де певна етнічна група становила більше половини населення. Складні питання, що виникали при створенні адміністративно-територіальних одиниць, були визначені у постанові Всеукраїнського ЦВК та Ради Народних Комісарів Української СРР «Про заходи щодо забезпечення рівноправності мов і про сприяння розвитку української мови», яка була прийнята 1 серпня 1923 р. У цьому документі йшлося про регламентування територіальних норм та чисельності населення, які необхідні для їхнього утворення; визначалися принципи впровадження мов національних меншин, де національна група «перевищує за своєю чисельністю половину всього населення» тощо [9, 122].

Серед інших юридичних актів радянського періоду найбільший інтерес викликають також постанови Всеукраїнського ЦВК та Раднаркому Української РСР від 1 серпня 1923 р. «Про заходи забезпечення рівноправності мов та про сприяння розвитку української мови», від 17 листопада 1925 р. «Про мову зносин органів влади і діловодства в адміністративно-територіальних одиницях, утворених за національною ознакою» [10, 7]. До 1931 р. у республіці було утворено 25 національних районів, 1096 сільських та 111 селищних рад.

Наступним кроком в регулюванні міжнаціональних питань стало утворення Постановою Всеукраїнського ЦВК від 28 квітня 1924 р. вищої постійної Комісії зі справ національних меншин при Всеукраїнському ЦВК [1, 24]. Мета, напрями роботи та організаційна структура комісії були конкретизовані в Положенні про комісію у справах національних меншин при ВУЦВК та її місцеві комісії, схваленому Всеукраїнським ЦВК та Раднаркомом Української СРР 22 жовтня 1924 р.

Права та функції зазначеної комісії значно були розширені Постановою Всеукраїнського ЦВК та Раднаркому УСРР «Про Центральну Комісію у справах національних меншин при Всеукраїнському ЦВК та про місцеві органи у справах національних меншин» від 29 лютого 1928 р. Для регулювання та контролю на місцях при губернських виконавчих комітетах рад утворювалися комісії або бюро у справах національних меншин, а якщо в їх створенні необхідності не було, їх функції виконувалися уповноваженими у справах національних меншин. Центральні органи Комісії у справах національних меншин активно діяли до середини 1930-х рр., а місцеві органи Комісії у той час було реорганізовано. Особливе місце в системі управління сферою національних відносин займали національні секції при партійних організаціях, діяльність яких в основному обмежувалася пропагандистською та агітаційною роботою [9, 118–119].

У січні 1931 року Всеукраїнський ЦВК приймає постанову «Про заведення у штатах деяких райвиконкомів посади інструктора по роботі серед національних меншин». Після запровадження в Україні обласного адміністративного поділу у структурі місцевих органів Центральної Комісії у справах національних меншин відбулися суттєві зміни. 20 березня 1932 р. ВЦВК було затверджено Положення про відділи національних меншин при президіях крайових і обласних виконкомів. Крім того, скликалися всеросійські наради по справах національних меншин (у 1920 р., 1926 р., 1928 р., 1938 р.) [1, 23].

Всеукраїнським ЦВК 30 квітня 1932 р. було ухвалено постанову «Про утворення при обласних організаційних комітетах ради фізичної культури, комісії національних меншин, комісії земельного впорядження трудящих євреїв і комісії сприяння держкредитовій та ощадній справі», головним завданням якої була значена координація діяльності адміністративних та господарських органів, культурно-освітніх, медичних та інших установ з питань забезпечення інтересів національних груп.

У 1934 р. комісії у справах національних меншин при обласних виконкомах рад та Молдавській АСРР були ліквідовані, а замість них при Київському, Вінницькому та Донецькому облвиконкомах утворилися відділи по роботі серед національних меншин у складі завідувача відділу та двох інструкторів [9, 119]. За період з кінця 1920-х до кінця 1930-х рр. були ліквідовані органи керування національною освітою в структурі Народного комісаріату просвіти. В. П. Колісник переконливо доводить, що Конституція УСРР 1937 р. ознаменувала собою юридичне оформлення відмови від здобутків попереднього етапу у сфері національного розвитку. У ст. 2 цієї Конституції вказувалося на «розгром націоналістичної контрреволюції», що стало підставою для виправдання численних сфальсифікованих справ проти так званих «націоналістів» [2, 18].

Я. В. Лазур пропонує поділити на такі етапи наступний розвиток правового регулювання міжнаціональних відносин:

– перший етап (1932–1940), протягом якого обмежено правовий статус національних меншин в Україні, ліквідовано національні адміністративно-територіальні одиниці, значно погіршено умови реалізації прав національних меншин порівняно із попереднім етапом;

– другий етап (1941–1945), протягом якого здійснювалися масові порушення прав національних меншин та корінних народів на території України, були відсутні передумови для реалізації більшості прав національних меншин;

– третій етап (1946–1953), протягом якого покращено умови реалізації прав національних меншин в Україні, відновлено основні елементи їх правового статусу, але тривали обмеження щодо реалізації багатьох прав німецької меншини та депортованих національних спільнот;

– четвертий етап (1954–1986), протягом якого в Україні поступово відновлювалися та розширювалися елементи правового статусу національних меншин, поступова реабілітація депортованих національних спільнот, ліквідація спецпоселень, покращення умов реалізації прав національних меншин, розвінчання демагогічних ідей щодо «вирішення національного питання в СРСР і формування нової спільноти — радянський народ»;

– п'ятий етап (1987–1991), протягом якого відбувається національне відродження різних національних спільнот України, вони утворюють громадські організації, покращено умови реалізації прав національних меншин [3, 7–8].

Фактично держава на тривалі роки відмовилася від регулювання міжнаціональних відносин у форматі правового поля. Цікаво, що стосовно державної етнопонаціональної політики в Українській РСР П. І. Надолішний відокремлює два періоди: перший (20-ті — початок 30-х рр. XX ст.), коли етнічні меншини

одержали змогу самовизначитись у формі різних національно-адміністративних одиниць, та другий (кінець 80-х рр. ХХ ст.) [6, 65].

Другий етап розпочався з ухвалення ХІХ Всесоюзною партійною конференцією 1987 р. резолюції «Про міжнаціональні відносини» та затвердження 1989 р. Пленумом Центрального комітету Комуністичної партії її платформи «Національна політика партії в сучасних умовах». Саме ХІХ партконференція рекомендувала обговорити питання про створення, поряд з Радою Національностей Верховної Ради СРСР, її комісіями, державного органу у справах національностей і національних відносин [6, 65]. У 1989 р. в Українській РСР владою також було визнано необхідність визнання права національних меншин на використання рідної мови, а також утворення державних органів з правового регулювання етнонаціональних відносин, подібних до тих, що панували у довоєнний період. Комуністична партія дала дозвіл на створення постійної комісії Верховної Ради УРСР з питань патріотичного та інтернаціонального виховання і міжнаціональних відносин, Комітету у справах національностей при Раді міністрів УРСР, ухвалення Закону «Про мови в Українській РСР», реєстрацію громадських організацій національних меншин [11, 18].

Автори того часу прямо чи опосередковано наголошували на позитивних моментах реалізації меншинами своїх прав, пропонували ухвалити Закон «Про автономії», повернутися до національного районування, акцентували увагу на необхідності дотримання прав національних меншин в умовах підготовки нового Союзного договору з урахуванням досвіду Української СРР 20–30-х рр. ХХ ст. [11, 9]. В той же час Рада Союзу Верховної Ради СРСР 24 квітня 1990 р. відхилила проект нового Закону «Про вільний національний розвиток громадян СРСР» [7, 13], і до моменту розпаду радянської держави спеціальних органів, до компетенції яких входило би регулювання міжнаціональних відносин, створено не було.

Отже, підсумовуючи аналіз організаційно-правового забезпечення регулювання міжнаціональних відносин у радянській період, можна констатувати таке. Відповідні аспекти знаходилися у компетенції органів представницької, виконавчої та партійної влади; періодично створювалися загальносоюзні, республіканські, регіональні та місцеві спеціальні управлінські структури. В той же час відсутність єдиної послідовної політики у сфері міжнаціональних відносин, наявність паралелізму та дублювання функцій різних органів не могли привести до високої ефективності відповідної управлінської роботи. Незважаючи на утворення адміністративно-територіальних автономій, їх існування не викликало створення ефективних адміністративних структур із компетенцією в етнічній сфері. У той же час радянський досвід національного районування Української РСР слід вважати доволі корисним за умов запровадження адміністративно-територіальної реформи, що може стати тематикою нових досліджень.

Література

1. Болтенкова Л. Ф. Опыт Советского государства по решению проблемы национальных меньшинств в 20-е, 30-е годы (государственно-правовые аспекты): Автореф. дис... д-ра юрид. наук (12.00.01) / Харьк. юрид. ин-т. — Х., 1990. — 45 с.
2. Колісник В. П. Конституційно-правові проблеми регулювання міжнаціональних відносин в Ук-

- раїні в умовах становлення правової держави: Автореф. дис... д-ра юрид. наук (12.00.02) / ІПОАУ. — Х., 2003. — 36 с.
3. Лазур Я. В. Правове регулювання національно-культурної автономії: світовий та вітчизняний досвід: Автореф. дис... канд. юрид. наук (12.00.02) / Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2006. — 19 с.
 4. Макарова Г. П. Пародный комиссариат по делам национальностей РСФСР (1917–1923 гг.): Ист. очерк / Отв. ред. Л. У. Юсупов. — М.: Наука, 1987. — 172 с.
 5. Медведчук В. В. Сучасна українська національна ідея і актуальні питання державотворення: Автореф. дис... д-ра юрид. наук (12.00.01) / НАВСУ. — К., 1997. — 32 с.
 6. Подолішій П. І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії: Монографія. — К.: УАДУ, 1998. — 262 с.
 7. Национальные процессы в СССР / Отв. ред. М. П. Губочко; Центр по изучению междунац. отношений АН СССР. — М.: Наука, 1991. — 261 с.
 8. Опіщенко І. Г. Основи стпордержавознавства: Навч. посіб. — К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2004. — 200 с.
 9. Папчук М. І. Національні меншини України у ХХ ст.: політико-правовий аспект. — К.: ПЕІІД, 2000. — 358 с.
 10. Рапацька Л. П. Правове регулювання мовної політики в Україні наприкінці ХVІІІ — на початку ХХІ ст. (на матеріалах Криму): Автореф. дис... канд. юрид. наук (12.00.01) / Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2005. — 17 с.
 11. Рябошапко Л. І. Правове становище національних меншин в Україні (1917–2000): Автореф. дис... д-ра юрид. наук (12.00.01) / Ін-т юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2002. — 29 с.

УДК 343.12:340.12

А. П. Куликов

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА ПОЗИЦІЯ ОСОБИ У ПРАВОВІЙ ДЕРЖАВІ

Проблематика правової захищеності особи, формування і забезпечення її активної правової позиції, зокрема у сфері кримінального судочинства, а також засобів забезпечення її прав і законних інтересів розглядається переважно в контексті питань про процесуальне становище ключових суб'єктів кримінального судочинства, а також в аспекті окремих галузевих (кримінально-процесуальних) інституцій і конкретних наукових проблем. Разом з тим зрозуміло, що галузева правозахисна проблематика має безпосередній взаємозв'язок, перш за все, з теоретичними питаннями становища особи в правовій державі як головному гарантові правової захищеності суб'єкта.

Слід зазначити, що правозахисна тематика, яка стала однією з провідних у вітчизняній теорії кримінально-процесуального права, пройшла довгий шлях становлення свого теоретико-методологічного потенціалу, а також шлях викристалізації проблематики формування і забезпечення кримінально-процесуальними засобами активної правової позиції громадян у сфері кримінального правосуддя. Роботи професорів С. А. Альперта, В. П. Божева, В. А. Дубрівного, Л. Д. Кокорева, В. М. Корнукова, Е. Ф. Куцовой, А. М. Ларіна, В. Т. Нора, І. Л. Петрухіна, Г. Д. Побегайло, І. І. Потеружі, В. М. Савицького, Ю. І. Стецовського, В. Е. Юрченко і інших вітчизняних і зарубіжних дослідників у сфері кримі-