

concept of «culture-law» determines the application of the method of socio-cultural determination, identifying as leading in explaining any phenomena of cultural factors studied. The main cultural-philosophical approaches are philosophical-anthropological, philosophical-historical, philosophical-axiological. G. Hofstede's cross-cultural methodology is analyzed, attention is paid to the specific characteristics of culture as determinants of the legal process; is considered as an important theoretical characteristic of Ukrainian culture category «boundary»; characterized by the phenomenon of mentality, which can be defined in general terms as an idea of psychological characteristics or «psychological equipment», which constitutes the integrity of the spiritual and mental life of a particular subject (person, community) in a particular cultural space and its correlation with mentality and identity; the focus is on ethnic mentality, attention is drawn to the urgent need to understand law as a culture. In this case, the «profile» of the jurist in one or another era can be considered as a starting point in the characterization of historical, legal and historical-cultural processes, which, given the approach proposed here, can give reasons to apply a generalized definition of «cultural-legal process».

Key words: culture, law, historical and legal process, historical and cultural process.

DOI: 10.33663/0869-2491-2020-31-144-152

УДК 342.4

А. Ю. ІВАНОВА,

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник *

ORCID 0000-0002-7344-4505

ЗАКОН УНР «ПРО НАЦІОНАЛЬНО-ПЕРСОНАЛЬНУ АВТОНОМІЮ» ЯК ЧАСТИНА КОНСТИТУЦІЇ УНР: ДО ІСТОРІЇ СТВОРЕННЯ

У статті реконструйований процес підготовки закону Української Народної Республіки «Про національно-персональну автономію» як частини Конституції Української Народної Республіки 1918 р. Висвітлена організація секретаріату єврейських справ та його реформування. Розглядається історія підготовки тексту законопроекту, його обговорення та прийняття. Окрема увага приділена питанню про авторство закону про національно-персональну автономію, підготовленого спеціальною комісією Вице-секретарства єврейських справ у складі М. Зільберфарба, І. Хургіна та М. Шац-Аніна.

Ключові слова: національно-персональна автономія, закон про національно-персональну автономію, Статут автономії України, Конституція УНР 29 квітня 1918 р., Статут про державний устрій, права і вольності України.

Иванова А. Ю. Закон УНР «О национально-персональной автономии» как часть Конституции УНР: к истории создания

В статье реконструирован процесс подготовки закона Украинской Народной Республики «О национально-персональной автономии» как части Конституции Украинской Народной Республики 1918 г. Представлена организация секретариата еврейских дел и его реформирование. Рассматривается история подготовки текста законопроекта, его обсуждения и принятия. Особое внимание уделено вопросу авторства закона о национально-персональной автономии, подготовленного специальной комиссией Вице-секретариата еврейских дел в составе М. Зильберфарба, И. Хургина и М. Шац-Анина.

* **Ivanova Anastasiia**, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Senior Research Officer
© А. Ю. Іванова, 2020

Ключевые слова: національно-персональна автономія, закон о національно-персональной автономии, Статут автономии Украины, Конституция УНР 29 апреля 1918 г., Статут о государственном устройстве, правах и вольностях Украины.

Ivanova Anastasiia. Law on National Personal Autonomy as part of the Constitution of Ukrainian People's Republic: history of creation

The article reconstructs the process of drafting the law of UPR "On National-Personal Autonomy" as part of the Constitution of UPR in 1918. The history of drafting the text of the bill, its discussion and adoption is considered. Particular attention is paid to the oustion of authorship of the law on national and personal autonomy prepared by a special commission of the Vice-Secretariat of Jewish Affairs, composed of M. Zilberfarb, I. Ya. Khurgin and M. Shats-Anin.

Key words: national-personal autonomy, Law on National Personal Autonomy, Statute of autonomy of Ukraine, Constitution of UPR April 29, 1918, Statute on the state system, rights and freedoms of Ukraine.

Актуальність. У статті продовжується розмова про історію творення і авторства Конституції УНР, розпочата у зв'язку з її 100-літтям на сторінках попереднього випуску «Правової держави» та присвячена уточненню конституційного процесу початку ХХ ст. Значну увагу приділено етапу підготовки Конституції УНР 1918 р., який, на нашу думку, розпочався ще у квітні 1917 р. Важливими новелами стало встановлення причетності до діяльності конституційної комісії деяких відомих правників і навіть віднайдення в архівах доти невідомої копії Конституції з рукописними правками одного з авторів – артільного батька Миколи Васильовича Левитського, про участь якого у діяльності комісії до цього не було відомо¹.

Постановка питання. У цій розвідці спинимося на ще одному досі малоодслідженому аспекті. А саме на тому, що Закон Української Центральної Ради «Про національно-персональну автономію», ухвалений нею 9 січня 1918 р. та який майже без змін увійшов до тексту Конституції УНР, готувався окремим авторським колективом – спеціальною комісією Віце-секретарства єврейських справ. Отже, історія творення цього закону та його авторство є важливою складовою дослідження історії конституційного процесу в Україні на початку ХХ ст. загалом.

Мета та завдання. Передусім звернемо увагу на дві тези, важливі для досягнення дослідницької мети. Перша – в українській історіографії заслуга прийняття закону про національно-персональну автономію традиційно приписувалась виключно українським демократам. Не применшуючи їх ролі у голосуванні та підтримці закону, все ж зауважимо, що зазначений закон, як і сама ідея організації життя національних меншин в Україні на принципах персональної автономії, визріли всередині національних меншин, звідки поступово були виведені на найвищий законодавчий рівень².

Друга – члени комісії з вироблення закону про національно-персональну автономію цілком можуть вважатися частиною авторського колективу Конституції УНР, адже цей закон був повністю інкорпорований до її остаточного тексту як її окремий цілісний розділ із незначними змінами суто редакційного характеру. Підкреслимо, що предметом даної розвідки є проблеми конституційності закону про національно-персональну автономію, а не його практична реалізація.

Огляд літератури. Громадські, інституційні, соціально-політичні аспекти єврейської національної автономії, а також те, як вона була реалізована на українських

теренах на початку ХХ ст., привертати науковий інтерес істориків та дослідників юдаїки в різні часи³. Чимало цікавого містять роботи безпосередніх акторів та свідків подій⁴. Зокрема, важливим джерелом цієї розвідки, поряд із опублікованими протоколами Центральної Ради та архівними джерелами, стала книга авторства віце-секретаря з єврейських справ, голови комісії з підготовки закону про національно-персональну автономію – Мойсея Ісаковича Базина, більш відомого як Мойсей Зільберфарб⁵. Ця книга стала доступною ширшим колам завдяки перекладу Девіда Лінкольна⁶ англійською з ідишу, що вийшов у Нью-Йорку в 1993 р.⁶.

Деякі слова про організацію секретарства. Про потребу поповнення українських органів влади представниками національних меншин говорили ще з березня 1917 р. Однак про утворення посади товариша секретаря від євреїв з охорони прав національних меншостей, або, як його називали, віце-секретаря з єврейських справ, вирішили на засіданні особливої парламентської комісії 14 липня 1917 р., а кандидатурою на новоутворену посаду став М. Зільберфарб. Статутом Генерального секретаріату, ухваленим Центральною Радою 16 липня, при секретаріаті з національних справ заснували три посади товаришів секретаря – від великоросів, євреїв і поляків. У листопаді 1917 р. віце-секретаріат перетворений на Генеральний секретаріат, а з початку січня 1918 р. – на Міністерство єврейських справ.

Вже на перших засіданнях Генерального секретарства з національних справ Мойсей Зільберфарб запропонував Інструкцію для товаришів секретаря з національних справ, яку 22 липня 1917 р. погодив генеральний секретар з національних справ О. Шульгін.

Інструкція складалася з дев'яти пунктів і, зокрема, визначала, що робота віце-секретаря мала бути спрямованою на захист прав національних меншин України, а також на підтримку свободи розвитку внутрішнього національного життя. Віце-секретар мав розробляти й подавати свої законопроекти та державні адміністративні проекти рішень генеральному секретареві з національних справ. Без його відома не мало видаватися жодного нормативного рішення чи розпорядження, яке б стосувалося внутрішнього життя тієї чи іншої національної меншини. Віце-секретар мав право звертатися до різного роду інституцій національних меншин тільки мовою конкретної національної меншини. Внутрішнє діловодство передбачалося провадити тими ж мовами. При кожному віце-секретареві передбачалося також створення колегіального органу – національної ради для вирішення найважливіших і невідкладних питань внутрішнього життя національних меншин⁷.

Цікаво, що у Статуті запроваджувались посади товаришів генерального секретаря з національних справ. Водночас інструкція фактично передбачала віце-секретаріати зі справ окремих національностей. Вони утворилися шляхом виокремлення частини Генерального секретаріату з національних справ для реалізації повноважень та компетенцій трьох товаришів секретаря з національних справ. Сам М. Зільберфарб не перебільшував значення інструкції як юридичного акта, адже вона не була обговорена та прийнята за процедурою, водночас містила деякі питання, що виходили за межі внутрішніх – наприклад, ведення документації секретарства мовою національної меншини, а також обов'язковість контрасигнації законів УНР, що стосувалися внутрішнього життя національних меншин, відповідним віце-секретарем. Інструкцію винесли на затвердження Генерального секретаріату, однак останній схилився до думки, що не має достатніх повноважень для вирішення цих питань, а отже, вони мають

бути урегульовані законодавчим шляхом. Тому 29 липня 1917 р. Генеральний секретаріат не затвердив Інструкцію, а прийняв рішення «взяти до уваги»⁸. Певний час до цього питання не зверталися через загальну політичну ситуацію в країні – підваження повноважень самого Генерального секретаріату Тимчасовим урядом. До повноважень національних віце-секретарств звернулися вже 29 вересня 1917 р. – у Декларації самого Генерального секретаріату було окреслено завдання віце-секретарств з національних справ. До речі, і в їх формуванні головну роль відіграли представники меншин – у попередній редакції Декларації питання національних меншин прозвучало на рівні загальних принципів. Декларація Генерального секретаріату обговорювалася на засіданні Малої Ради 29 вересня 1917 р., за наслідками чого Мала Рада проголосувала за висловлення довіри Генеральному секретаріату⁸. Однак урядова декларація не була законодавчим актом та не регулювала згадані вище принципові питання.

Для зміцнення повноважень віце-секретаріату виробили Статут, який розроблявся Генеральним секретаріатом з національних справ відповідно до Інструкції Тимчасового уряду, і був уже відредагований у другій половині жовтня 1917 р. Цікаво, що ще в жовтні 1917 р. Генеральне секретарство внутрішніх справ юридичною підставою утворення посади товариша генерального секретаря з єврейських справ, називало Інструкцію Тимчасового уряду від 4 серпня 1917 року та посилялось на неї як на підставу для губернських і повітових комісарів, губернських правлінь і міських управ України керуватися вказівками товариша генерального секретаря єврейських справ у питаннях єврейського релігійного життя та звертатися до нього у разі виникнення відповідних питань⁹. Однак внаслідок жовтневих подій у Петрограді Генеральний секретаріат опинився в іншій політико-правовій ситуації і затвердження Статуту на певний час втратило актуальність.

Власні повноваження віце-секретарство з єврейських справ реалізовувало через три секції (відділи): 1) відділ освіти, який очолював Авраам Страшун (Бунд); 2) відділ громадських (общинних) справ чи національного самоврядування, очолюваний Авраамом Ревуцьким (Поалей Ціон), 3) відділ загальних справ, яким керував Ісай(я) Хургін (Фарейнікте).

Важливу роль відігравала утворена при віце-секретаріаті Єврейська національна рада, яка мала статус дорадчого консультативного органу, насправді ж, усі найважливіші рішення віце-секретаріату мали бути узгоджені з нею. Рада складалася з представників усіх єврейських політичних партій, що діяли в Україні (Сіоністи, Фольксспартай, Єврейська соціал-демократична партія, Поалей-Ціон, Об'єднана єврейська соціалістична партія, Бунд) – по п'ять представників від кожної.

Законопроект про національно-персональну автономію був вироблений комісією в складі М. Зільберфарба, його заступника І. Хургіна і юрисконсульта Секретаріату М. Шац-Аніна, яку в українських політичних колах неофіційно називали єврейською комісією або комісією Зільберфарба.

Готували законопроект фактично «з нуля». Складність полягала в тому, що вперше довелося у струнких законодавчих термінах сформулювати політичні вимоги та партійні гасла, а також точно чітко сформулювати законні підстави, на яких мають базуватися організація національних меншин, внутрішні відносини між національними організаціями, а також їх відносини з державою¹⁰.

Утруднювало ситуацію й те, що це була термінова робота в умовах жорсткого речення. Відповідно до умов III Універсалу, проголошеного 7 листопада

1917 р., законопроект про національно-персональну автономію мав бути поданий на затвердження до Центральної Ради «в найближчому часі». Однак самій Центральній Раді лишилось працювати декілька тижнів, принаймні так думали сучасники подій. Адже III Універсал проголосив про скликання Українських установчих зборів, вибори до яких були призначені на 27 грудня 1917 р., а днем їх скликання визначено 9 січня 1918 р. Отже, на підготовку законопроекту залишалось менше двох місяців, ще й за вирахуванням численних свят (як християнських, так і юдейських), що припадають на кінець календарного року.

Навіть припускаючи можливість внесення законопроекту на розгляд Установчих зборів, автори усвідомлювали масштаб і кількість нагальних болючих питань, що мали постати перед Конституційною асамблеєю, зокрема, Конституція УНР, аграрна реформа, а які очікувано відсунули б питання національних автономій на другий план.

Автори також усвідомлювали потребу формулювання закону так, щоб запобігти запеклим дебатам, які могли відтермінувати його прийняття. А питання організації нетериторіальних автономій для національних меншин викликали значні дискусії навіть на рівні самої лише єврейської меншини, що вже говорило про загальнонаціональний рівень.

Слід підкреслити, що національно-персональна автономія в її, так би мовити, класичному австрійському варіанті передбачає утворення національними меншинами окремої автономної системи органів самоврядування, які при цьому визнаються державними органами та інтегруються до системи загальнодержавних органів влади. Ця система фактично є міні-моделлю держави і має свої органи представницької та виконавчої влади, місцеві органи, право збирати податки і навіть сурогат території – національний кадастр. У такому вигляді відносини переходять із приватно-правової у публічно-правову площину, представники відповідної нації та її самоврядні органи набувають цілого комплексу взаємних прав і обов'язків.

Проект закону розглядався спочатку Єврейською національною радою, після цього 19 грудня 1917 р. – Генеральним секретаріатом¹¹. Українська Центральна Рада закон почала розглядати 30 грудня 1917 р., продовжила 2 січня 1918 р. та остаточно прийняла 9 січня 1918 р.

Вже на засіданні Національної ради виникла опозиція бундівців, які жорстко виступили проти статті 7 проекту, згідно з якою «обсяг справ, належних до компетенції Національного союзу» визначалася Установчими зборами цієї нації та затверджувалась Установчими Зборами УНР або парламентом. БУНД хотів максимально усунути Єврейські установчі збори від вирішення цього питання, що відповідало програмі цієї партії та її баченню національної автономії як виключно культурної. Після відхилення їх пропозиції, яка стосувалася обсягу компетенції (суверенітету) Національного союзу та окремих його органів, бундівці заявили про невідтримку рішення Національної ради, залишили за собою право виступити публічно проти її рішення і в Генеральному секретаріаті, і в Центральній Раді, і, слід сказати, таки скористалися цим правом.

Загалом порушене бундівцями питання обсягу повноважень Національного союзу виявилось найбільшчим для всіх. Варіантом компромісу стала примітка до статті 7 Закону УНР «Про національно-персональну автономію», що розбіжності, які можуть виникати з приводу обсягу повноважень між національними та українськими установчими органами, мали розв'язуватися погоджувальною

комісією, що складалася б з однакової кількості представників від цих установ. Однак і тут єдності не було. Українські соціал-демократи, які не були прибічниками національної автономії та були схильні голосувати за будь-яке звуження компетенції органів автономії, наполягали, щоб погоджувальна комісія складалася з більшості українців, а не представників меншин. Зрештою проголосували за однакову кількість представників з обох боків.

Українські соціал-демократи також виступили категорично проти статті 6, якою надавалося право Національним союзам збирати податки, а отже, звужувалися податкові можливості держави. Національні союзи, на їх переконання, мали задовольнятися фінансуванням держави та місцевих органів влади. Представники національних меншин вважали таку пропозицію незадовільною, адже державне фінансування надавало державі серйозний інструмент для маніпуляцій та «ручного» управління Національними союзами. Водночас державний бюджет жодним чином не мав постраждати від Національних союзів, у чому зрештою переконав Центральну Раду М. Зільберфарб¹².

Суперечливим питанням стало право вільного виходу з Національних союзів. Проти цього пункту виступили меншовики, які вбачали тут право утворювати новий альтернативний союз цієї ж нації, який, своєю чергою, за суттєвих відмінностей у поглядах та позиціях або за введення нових податків, поділятиметься на нові Національні союзи¹³. Це питання вирішили шляхом ускладнення формальних вимог до процедури виходу із Національного союзу.

Були також ті, хто виступав проти наділення Національних союзів законодавчими повноваженнями, пропонуючи натомість залишити за ними лише право видання актів адміністративного характеру. На переконання апологетів автономії, це перетворило би національну автономію на національне самоврядування.

Зрештою закон був прийнятий з незначними правками в редакції, запропонованій Єврейським секретаріатом, за винятком одного пункту, відкинутого Центральною Радою. Цей пункт передбачав входження генеральних секретарів, які представляли нації, організовані в союзи, до складу уряду, а отже, означав участь представників російської, єврейської та польської меншин як повноправних членів Кабінету (ст. 10).

Незважаючи на те, що окремі пункти закону викликали суперечки між фракціями, а в деяких мемуарних джерелах містяться згадки про вкрай негативне сприйняття членами ЦР представленого в засіданні закону вже на рівні ідеї національно-персональної автономії, при голосуванні закону в цілому не було жодного голосу «проти» або «утримався».

Ми маємо декілька варіантів текстів законопроекту. На момент внесення повний проект складався за різними даними з 12 або 13 статей. Зрештою ухвалили закон із 11 статей, а опублікували – з 10 статей. На засіданні ЦР виключили згадану статтю 10, а, оприлюднюючи закон, вилучили статтю, згідно з якою Національні союзи мали право входити до складів своїх Національних союзів, що діяли в межах Російської Федеративної Республіки. Зауважимо, що ухвалений 9 січня закон був опублікований майже через 3 місяці – 2 квітня 1918 р. Отже, його ухвалили *до*, а оприлюднили *після* прийняття IV Універсалу. Тут навіть виникла юридична колізія процедурного характеру. Зокрема, М. Ткаченко вважав, що закон треба змінювати загальним законодавчим шляхом, а С. Шелухін підкреслив, що генеральний писар не має повноважень затримувати публікацію

законів. Зрештою статтю, пов'язану із федеративною Росією, вирішили зняти як скасовану Універсалом.

У цій же редакції закон увійшов до тексту Конституції УНР. Порівняння текстів закону та відповідного розділу Конституції УНР 1918 р. дає змогу стверджувати, що це майже ідентичні тексти, з одиничними поправками редакційного характеру. Тому, вважаємо, є достатні підстави для поповнення авторського складу Конституції УНР 1918 р. іменами авторів Закону УНР «Про національно-персональну автономію».

Законопроект підготувала комісія в складі товариша міністра з єврейських справ Мойсея Зільберфарба, його заступника Ісає Хургіна та юрисконсульта секретаріату Макса Шац-Аніна, вагомий вклад яких у підготовку закону заслуговує на окреме дослідження. В рамках цієї публікації зауважимо лише, що два з трьох членів цієї комісії були фаховими юристами, а один – ще й науковцем, докторські тези яких присвячувались саме питанням національно-персональної автономії.

Висновки. Представлений підхід дає змогу поглибити традиційне трактування закону про національно-персональну автономію як свідчення лише ліберальності національної політики Центральної Ради. Досвід підготовки закону про національно-персональну автономію та його подальшого обговорення й ухвалення демонструє успішне поєднання: глибоко фахового підходу та політичного мислення, активної позиції у обстоюванні власних інтересів – з боку єврейських політиків, та державницького мислення, готовності до компромісу, обстоювання національних державницьких пріоритетів через залучення національних меншин як «союзників» – з боку політиків проукраїнської орієнтації.

Про таке поєднання свідчить і наявність суттєвого впливу єврейського чинника на розбудову правової системи молодого української республіки. Поряд із очевидною залежністю українського єврейства від рішень українського уряду є всі підстави стверджувати і про наявність помітного зворотного впливу єврейських політиків на українське законодавство, а зрештою – про взаємовпливи українського та єврейського чинника в українському правотворенні 1917–1918 років.

1. Іванова А. Ю. Конституція Української Народної Республіки : до історії творення. *Правова держава*. 2019. Вип. 30. С. 181–192. DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-181-191. 2. Іванова А. Ю. Єврейська національна автономія в Україні: спроба юридичного аналізу. *Євреї України: Революція й післяреволюційна модернізація. Політика. Культура. Суспільство* : зб. Статей / за ред. С. Гірика. Київ : Laurus, 2018. С. 27–36. 3. Абрамсон Г. Молитва за владу. Київ : ДУХ І ЛІТЕРА, 2017. 320 с.; Batanova Tetyana. Jewish National Autonomy in Ukraine, 1917–1918 : Institutional Organization, Self-Perception, Attitudes and Historiographical Interpretation. Thesis for the degree of Master of Arts. Budapest, 2007. 59 p.; George Liber. Ukrainian Nationalism and the 1918 Law on National – Personal Autonomy. *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*. Volume 15 (1987). Issue 1. Pages 22–42. DOI: 10.1080/00905998708408043. 4. Гольдельман С. Листи жидівського соціал-демократа про Україну. Матеріали до історії українсько-жидівських відносин за час революції. Відень, 1921. С. 62 ; Гольдельман С. Жидівська національна автономія в Україні 1917–1920. *Записки НТШ*. Т. 182. Мюнхен–Париж–Єрусалим, 1967. С. 56. 5. Zilberfarb M. Dos idishe ministerium un di idishe avtonomie in Ukraine. Kyiv : Idisher folks-farlag, 1919. S. 8–15 (Додатки). 6. Moses Silberfarb. The Jewish Ministry and Jewish National Autonomy in Ukraine. Kiev, 1918/19. Translated by David H. Lincoln. New York: Aleph Press, 1993. 115 p. 7. Moses Silberfarb. The Jewish Ministry ... С. 12–14. За : В. М. Усмуленко. Єврейські організації і партії в суспільно-політичному житті за доби Центральної

Ради. *Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 років*. Київ : Інститут історії України НАН України, 2009. Вип. 4. С. 147–182. **8.** *Moses Silberfarb*. The Jewish Ministry ... С. 19. **9.** *Батанова Т.* До історії єврейського представництва в Українській Центральній Раді : декілька документів Міністерства з єврейських справ. *Пам'ятки: археоар. щорічник*. Т. 11 / Держкомархів України, УНДІАСД. Київ, 2010. С. 181, 175–184. **10.** *Moses Silberfarb*. The Jewish Ministry ... С. 65. **11.** Українська Центральна Рада : док. і матеріали: у 2 т. Київ, 1997. Т. 2 : 10 груд. 1917 р. – 29 квіт. 1918 р. С. 47. **12.** *Moses Silerfarb*. The Jewish Ministry ... С. 70. **13.** *Moses Silberfarb*. The Jewish Ministry ... С. 71.

References

1. *Ivanova A. Yu.* Konstytutsiia Ukrainkoï Narodnoï Respubliky: do istorii tvorennia. *Pravova derzhava*. 2019. Vup. 30. S. 181–192. DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-181-191. (ukr) **2.** *Ivanova A. Yu.* Yevreiska natsionalna avtonomiia v Ukraini : sprobа yurydychnoho analizu. *Yevrei Ukraïny u Revoliutsiia y pislirevoliutsiina modernizatsiia*. Polityka. Kultura. Suspilstvo : zb. statei / za red.. S. Hirika. Kyiv : Laurus, 2018. S. 27–36. (ukr) **3.** *Abramson H.* Molytva za vladu. Kyiv : DUKH I LITERA, 2017. 320 s. (ukr); *Batanova Tetyana*. Jewish National Autonomy in Ukraine, 1917–1918 : Institutional Organization, Self-Perception, Attitudes and Historiographical Interpretation. Thesis for the degree of Master of Arts. Budapest, 2007. 59 p. ; **4.** *Goldelman S.* Lysty zhydivskoho sotsial-demokrata pro Ukrainu. Materialy do istorii ukrainsko-zhydivskykh vidnosyn za chas revoliutsii. Viden, 1921. S. 62. (ukr) ; *Goldelman S.* Zhydivska natsionalna avtonomiia v Ukraini 1917–1920. Zapysky NTSh. T. 182. Miunkhen–Paryzh–Ierusalym, 1967. S. 56 ukr) **5.** *Zilberfarb M.* Dos idishe ministerium un di idishe avtonomie in Ukraine. Kyiv : Idisher folks-farlag, 1919. S. 8–15 (Dodatky). **6.** *Moses Silberfarb*. The Jewish Ministry and Jewish National Autonomy in Ukraine. Kiev, 1918/19. Translated by David H. Lincoln. New York : Aleph Press, 1993. 115 p. **7.** *Moses Silberfarb*. The Jewish Ministry ... S. 12–14. Za V. M. Ustymenko Yereiski orhanizatsii i partii v suspilno-politychnomu zhytti za doby Tsentralnoi Rady. Problemy vyvchennia istorii Ukrainkoï revoliutsii 1917–1921 rokiv. Kyiv : Instytut istorii Ukrainy NAN Ukrainy, 2009. Vyp. 4. S. 147–182. (ukr) **8.** *Moses Silberfarb*. The Jewish Ministry ... С. 19. **9.** *Batanova T.* Do istorii yevreiskoho predstavnytstva v Ukrainskii Tsentralnii Radi : dekilka dokumentiv Ministerstva z yevreiskykh sprav. Pamiatky : arkheohr. shchorichnyk. T. 11 / Derzhkomarkhiv Ukrainy, UNDIASD. Kyiv, 2010. S. 181, 175–184. (ukr) **10.** *Moses Silberfarb*. The Jewish Ministry ... S. 65. **11.** Ukrainska Tsentralna Rada : dok. i materialy : u 2 t. Kyiv, 1997. Т. 2 : 10 hrud. 1917 r. – 29 kvit. 1918 r. S. 47. **12.** *Moses Silerfarb*. The Jewish Ministry ... S. 70. **13.** *Moses Silberfarb*. The Jewish Ministry ... S. 71.

Ivanova Anastasiia. Law on National Personal Autonomy as part of the Constitution of Ukrainian People's Republic: history of creation : on history of creation

Introduction. The article reconstructs the process of drafting the law of UPR «On National Personal Autonomy» as part of the Constitution of UNR in 1918. The history of drafting the text of the bill, its discussion and adoption is considered. Particular attention is paid to the authorship of the law on national and personal autonomy prepared by a special commission of the Vice-Secretariat of Jewish Affairs, composed of M. Zilberfarb, I. Ya. Khurgin and M. Shats-Anin.

The aim of the article is to reconstruct the history of the preparation of the law on national-personal autonomy. The author regards it as part of the Constitution of UNR. The author argues that the authorship of the law, and, this part of the Constitution of UNR, belongs to a separate commission consisting of representatives of the vice secretary for Jewish affairs chaired by Moses Zilberfarb.

Methods and results. The process of drafting the law, as well as its subsequent discussion and adoption, are discussed in detail. The most painful issues were the scope of the powers of the National Union and their right to collect taxes with a corresponding narrowing of the tax capacity of the state. The draft law was first considered by the Jewish National Council, then on December

19, 1917, by the General Secretariat. The Ukrainian Central Rada began considering the law on December 30, 1917, continued on January 2, 1918, and finally adopted it on January 9, 1918.

Despite the fact that some points of the law caused controversy between the factions, and some memoir sources mention the extremely negative perception of the members of the Central Election Commission represented at the session of the law at the level of the idea of national and personal autonomy, while voting on the law as a whole there was “no dissent” or “abstained”.

Conclusions. Such an approach allows to deepen the traditional interpretation of the law on national-personal autonomy as a testimony to the liberality of national policy of the Central Rada. The experience of drafting a law on national personal autonomy and its subsequent discussion and adoption demonstrates a successful combination of a deep professional approach and political thinking, an active position in the defense of their own interests - by Jewish politicians, and state thinking, the ability to compromise, uphold national state priorities through the involvement of national minorities as “allies” – by pro-Ukrainian politicians.

This combination is evidenced by the existence of a significant influence of the Jewish factor on the development of the legal system of the young Ukrainian republic. Along with the obvious dependence of Ukrainian Jewry on the decisions of the Ukrainian government, there is every reason to argue that there has been a noticeable reverse influence of Jewish politicians on Ukrainian law, and ultimately about the mutual influence of Ukrainian and Jewish factors in Ukrainian lawmaking 1917–1918.

Key words: national-personal autonomy, Law on National Personal Autonomy, Statute of autonomy of Ukraine, Constitution of UPR April 29, 1918, Statute on the state system, rights and freedoms of Ukraine.

DOI: 10.33663/0869-2491-2020-31-152-160

УДК 340.123, 342

О. О. САМОЙЛЕНКО,

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник*

ORCID 0000-0002-4624-5105

ОЛЕНА ГАЛЬПЕРІНА-ГІНЗБУРГ – ДОЛЯ ЖІНКИ-ЮРИСТА В КОНТЕКСТІ ЕПОХИ

У статті йдеться про життєвий і творчий шлях однієї з перших українських жінок-юристок Олени Абрамівни Гінзбург. Подано загальний огляд науково-просвітницької, публіцистичної діяльності дослідниці. Серед іншого акцентується увага на її діяльності в Києві: тут вона організувала патронат для тюремних ув'язнених, брала участь у Лізі захисту дитинства і склала її статут, активно працювала в Київському жіночому громадському Зібранні, читала лекції в Народному домі. Розглядаються питання доступу жінок до юриспруденції.

Ключові слова: О. Гальперіна-Гінзбург, жінки-юристки, присяжні повірені, Судова реформа 1864 р., юриспруденція, адвокат.

Самойленко Е. А. Елена Гальперина-Гинзбург – судьба женщины-юриста в контексте эпохи

В статье говорится о жизненном и творческом пути одной из первых украинских

* **Samoilenko Elena**, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Senior Research Officer.