

О. В. АНТОНЮК (Київ)

Етнополітика в Україні: історія та сучасний стан

Історичні витоки

Світова етнополітична думка веде свій родовід з часів існування давньої Греції та Риму. Саме тоді зароджуються перші етнополітичні ідеї, виникають два основних напрямки у підходах до вирішення етнополітичних проблем: ліберально-демократичний (Демокрит, Перікл, Сократ та ін.) й консервативний (Арістотель, Геракліт, Платон та ін.).

В українській історичній суспільно-політичній думці виділяється два найважливіших аспекти прогнозування етнополітичного розвитку України. Це розробка різних ідей, концепцій української державності та спроби моделювання державної етнополітики в Україні. В історичному контексті між цими двома напрямками існував й існує тісний взаємозв'язок у теоретичній й практичній площинах. Зумовлено це тим, що тільки в умовах незалежної України відкрилася реальна перспектива державотворчих процесів, зокрема проводиться власна державна політика щодо численних етнічних спільнот, які населяють її територію.

Перед українською інтелігенцією постали два тісно пов'язаних між собою завдання. Перше — в теоретичному плані обґрунтувати можливі варіанти етнополітичного розвитку України, друге — домогтися втілення їх у життя.

Діяльність у цих напрямках активно розпочалася з середини XIX ст. Важливу роль у розвитку етнополітичної думки в цей період відіграло Кирило-Мефодіївське братство (1846—1847 рр.). Його засновниками та активними діячами були М. Костомаров, Т. Шевченко, П. Куліш, В. Антонович, М. Гулак, М. Савич та ін. Виходячи з ідей панславізму, його члени розробили модель суспільства, що мало базуватися на засадах справедливості, рівності, свободи, братерства. Основним своїм завданням братство ставило перебудову суспільства на засадах християнства й об'єднання всіх слов'янських народів в федерацію, в якій кожний з них зберігав би внутрішню свободу. При цьому провідна роль відводилася Україні, а Київ мав стати столицею федерації, де збирався б загальний сойм. Народами-братами названі: українці, росіяни, поляки, чехи, словаки, хорутани, ілліро-серби і болгары.

На політичних поглядах членів Кирило-Мефодіївського братства позначилася програма Товариства об'єднаних слов'ян. Але було й нове, а саме ідея месіанізму українського народу. Голос України, писав Костомаров, що "звав усю Слов'янщину на свободу і братство, розійшовся по світі слов'янському... І встане Україна з своєї могили й знову озветься до своїх братів... І встане Слов'янщина... і Україна буде непідлеглою Річчю Посполитою в Союзі Слов'янським...".

Трибуною для висловлювання ідей, поглядів щодо етнополітичного розвитку України після розгрому братства став перший український часопис "Основа", який видавався з 1861 р. П. Кулішем, М. Костомаровим, В. Білозерським. У третьому його числі було надруковано програмно-теоретичну статтю М. Костомарова "Дві руські народності", в якій висвітлюється процес формування російського та українського народів, доводиться самотуність української нації в історії, мові, культурі, національному характері. Особливою рисою українців він вважав їх прагнення до особис-

тої свободи. Цим обґрунтовувалась ідея федерації як протиположна російській общині².

Значну увагу проблемам етнополітичного розвитку України приділяв М. Драгоманов, якого називають патріархом українського федералізму. Він вказав перспективу історичного розвитку України — самостійне політичне існування на європейському континенті. Зіткнувшись під час перебування за кордоном із виявами німецького шовінізму стосовно слов'янських народів та політикою російського самодержавства щодо різних народів, які населяли Російську імперію, М. Драгоманов дійшов висновку про перспективність федералістичної програми, висунутої Кирило-Мефодіївським братством. У статтях "Восточная политика Германии и обрусение" (1872), "Новокельтское и провансальское движение во Франции" (1875), "Евреи и поляки в Юго-Западном крае" (1875), "Очерки новейшей литературы на маюрусском наречии" (1874) він обґрунтував перевагу федеративно-демократичних ідей розвитку багатонаціональних країн перед унітарно-централістичними принципами політики Росії й Німеччини. В одній з своїх праць М. Драгоманов писав: "Ми не хочемо панування однієї народності над другою. Ми — прихильники широкої федерації і переконані, що кожен народ може розвиватися успішно тільки на основі самостійного життя і повної свободи"³.

М. Драгоманов розробив конституційний проект перетворення Російської імперії на децентралізовану федеративну державу — "Проект основаній устава украинскаго общества "Вольный союз" - "Вільна спілка" (1884). Адміністративний устрій в проекті нагадує федеративні республіки (США, Швейцарія)⁴. Він вперше в межах Російської імперії не тільки дав ґрунтовний перелік основних прав людини й громадянина, але й визначив гарантії їх реалізації та захисту.

На думку М. Драгоманова, забезпечення громадянських прав та самоврядування створить певні передумови для політичного, економічного, культурного розвитку та визволення українського народу. Заслугою М. Драгоманова було й те, що, розглядаючи в цілому права людини як єдиний взаємопов'язаний і взаємозумовлений комплекс прав і свобод, він поряд з політичними, економічними та іншими правами виділяє національні. Під ними М. Драгоманов розумів широке коло етнічних, культурних, соціальних прав та свобод, гарантування та захист яких є невіддільною умовою наявності прав людини.

Спадкоємцем етнополітичних ідей та концепцій кирило-мефодіївців, М. Драгоманова, інших представників української інтелігенції став М. Грушевський. На арену українського політичного руху на початку ХХ ст. він виступив з чітко визначеними ідеями федералізму.

Саме в цей час, напередодні першої російської революції, у Росії розпочалася широка дискусія щодо можливих варіантів перевлаштування Російської імперії, яку називати в'язницею народів, майбутнього її національно-державного устрою та перспектив розв'язання національного питання. Фактично оформилися три пануючі партійно-ідеологічні моделі.

Першу модель представляли монархісти і крайні праві партії. За нею Росія повинна залишитися єдиною і неподільною монархічною імперією. Цілісність Російської держави забезпечувалася пріоритетом і провідною роллю руської народності серед трьох слов'янських народів: великоросів, малоросів і білоросів. Така роль повинна бути забезпечена у п'яти основних суспільних сферах: верхній державній владі ("Самодержавна влада Руського Монарха"), релігійній сфері ("вільно і гідно проживаюча Руська Православна Церква"), сфері ділового спілкування ("єдина руська державна мова"), правовій системі ("єдиний Ру-

ський закон") і освіти ("єдина Руська Державна школа"). Лише в разі обов'язкового виконання цих п'яти умов руської державної єдності вказана модель допускала, що "національні особливості окремих груп населення можуть вільно існувати і розвиватися" \

Монархисти, не заперечуючи необхідності надання неруському населенню деяких прав місцевого самоврядування, використання рідної мови у тих чи інших сферах громадського життя, наголошували на підпорядкуванні неруських національностей (іногородців) руській, щоб "перші вважали за честь і за благо належати до складу Російської імперії і не тяжили своєю затежністю" ⁶, але при цьому були не господарями, а "чолобитниками" ⁷.

Другу модель в и с у н у л и ліберали. Найбільш повно вона обґрунтована у програмних документах конституційно-демократичної партії — провідної сили в ліберальному політичному русі. Кадети вважали найдоцільнішою формою національного устрою нової Росії унітарну державу, в якій, "крім повного громадянського і політичного рівноправ'я усіх громадян, повинно гарантуватися право вільного культурного самовизначення" *.

Конституційні демократи допускали існування, поряд із загальноросійською державною владою і представницькими структурами, "місцевої автономії і обласних представницьких зборів з правом участі у здійсненні законодавчої влади щодо відомих предметів, відповідно до потреб населення"⁸. Особливе автономне облаштування (зокрема наявність власних законодавчих установ) кадети передбачали лише для Царства Польського і Фінляндії, але за обов'язкового входження їх до складу Російської держави ⁹.

Третя модель належала с о ц і а л і с т а м , їх позиція щодо перебування національної сфери ґрунтувалася на спільному для соціалістів як Росії, так і Заходу загальновідомому тезисі про право націй на самовизначення. Це положення було включено до програм усіх російських соціалістичних партій, у тому числі більшовиків.

Тривалий час більшовики ставилися до розв'язання національного питання в царській Росії як до питання другорядного, що роз'єднує революційні сили у боротьбі з самодержавством. На II з'їзді РСДРП у її програмних настановах було зафіксовано право націй Російської імперії на самовизначення. Однак ця теза постійно протиставлялася тенденціям на відокремлення і всляким намаганням самостійного існування соціал-демократичних партій неросійських народів Росії. Такий підхід повністю збігався з поглядами більшості російської інтелігенції, яка напередодні першої світової війни вбачала у національно-визвольних рухах неросійських народів загрозу розпаду імперії.

Разом з тим, розвиток революційної ситуації в Росії, піднесення політичної активності народних мас на окраїнах імперії зумовили потребу в перегляді програмних засад національної політики. З усіх політичних сил тільки більшовики зуміли це зробити. Зокрема, у серпні 1913 р. відбулася нарада ЦК РСДРП, на якій, по-перше, було засуджено "чорносотенний великоруський націоналізм", по-друге, підтверджено підтримку права неросійських народів на "самовизначення, тобто відокремлення і утворення самостійної держави". В той же час у резолюції наради зазначалося, що "питання про право націй на самовизначення ... не дозволено змішувати з питанням про доцільність відокремлення тієї чи іншої нації. Це останнє питання соціал-демократична партія повинна розв'язувати в кожному окремому випадку цілком самостійно..." ¹⁰.

Таким чином, основні політичні сили, крім більшовиків, що оформились і діяли в центрі Росії, не мали обґрунтованих програм, концепцій національно-державного облаштування постсамодержавної багатонаціональної країни, які б відповідали потребам численних народів, які її населяли.

Власну концепцію майбутнього конституційного ладу в Російській імперії виклав М. Грушевський у статті "Конституційне питання і українство в Росії", опублікованій в "Літературно-науковому віснику". В її першій частині автор проаналізував тогочасне становище в Росії, місце українського руху в контексті загальноросійського. Друга частина присвячена спростуванню поглядів російських лібералів і викладу нового конституційного проекту, спрямованого на відродження національно-державних прав як українського народу, так й інших. М. Грушевський пропонував здійснити децентралізацію імперії, провести прямі парламентські вибори, забезпечити регіональну автономію з наданням широких прав місцевим органам влади, гарантувати права національних меншин та їх пропорційне представництво в органах місцевого самоврядування¹².

У збірнику "Визволення Росії та українське питання" М. Грушевський зазначав: "Вірні завітам українського визвольного руху, висунувши федеративний принцип як основу майбутнього устрою відносин політичних і національних і незмінно проводячи його, починаючи з т. зв. Кирило-Мефодіївського братства, ми промовляємо федеративні форми найбільш досконалим засобом поєднання державного союзу з інтересами вільного і неутисненого розвитку національного життя"¹³

М. Грушевський та його однодумці В. Винниченко, Д. Антонович, І. Мазепа, С. Петлюра та інші розглядали федералізм, передусім, як шлях розв'язання національних проблем й надання державно-правових гарантій самовизначення народів. По-друге, ідеї федералізму, яких дотримувалися представники української інтелігенції, були не застиглою догмою. Вони ґрунтувалися на основі глибокого дослідження етнополітичної думки й практики Росії, зарубіжних країн, формувалися в ході гострих наукових та політичних дискусій, постійно розвивалися. По-третє, федеративний постулат побудови української держави, висунутий політиками України ХІХ — початку ХХ ст., не суперечив її політичній незалежності. Федералізм вважався тією державницькою концепцією, яка повною мірою відображала незалежність і самостійність української нації, інших народів у тих історичних умовах.

Слід зазначити, що до кінця 90-х років ХІХ ст. українська політична думка далі автономії й федерації України у складі Росії не йшла. Перші заклики до незалежності містяться у брошурі Ю. Бачинського "Україна irredenta" (1895). де аргументовано доводилися необхідність та історична неминучість політичної самостійності України. Цю сміливу ідею підтримали українські політичні партії, які виникали наприкінці ХІХ — на початку ХХ ст. Про це, зокрема, заявила Українська радикальна партія на ІV з'їзді, який проходив у Львові 29 грудня 1895 р. На Наддніпрянщині ідею самостійності підтримала Револьюційна Українська партія (РУП), заснована 1900 р. в Харкові. Вже у першій брошурі партії "Самостійна Україна", написаній М. Міхновським і виданій 1900 р. у Львові, найближчою метою партійної діяльності висувалася боротьба за самостійну державу, а ідеалом стала "одна єдина, нероздільна, самостійна Україна від Карпат аж по Кавказ"¹⁴.

Діячі націонал-радикального напрямку в українському визвольному русі виступали з власним варіантом конституційного облаштування України. Ним став проект Основного Закону, підготовлений групою членів Української народної партії (УНП), що вийшли з РУП. Його було надру-

ковано в першому номері часопису УНП "Самостійна Україна" (вересень 1905 р.). Авторів документа (одним з них вважають М. Міхновського) не задовольнив принцип локального самоврядування в межах Російської децентралізовано¹ демократичної держави. В Конституції Спільки народу українського взагалі не згадується Росія. В її основу було покладено принцип повної самостійності України¹⁵.

Таким чином, на початку ХХ ст. виділяються два основних напрями в українській політичній думці: народницько-федеративний, пов'язаний, передусім, з М. Грушевським, та консервативно-державницький, який представляв М. Міхновський.

Становлення етнополітики в період існування УНР

Можливості втілення в життя ідей самостійного етнополітичного розвитку України з'явилися в 1917 р. Саме відтоді почала формуватися політика Української держави у сфері регулювання міжнаціональних відносин. Очолили цей процес М. Грушевський, В. Винниченко, П. Христюк, С. Єфремов та ін. Перед ними постали такі завдання: по-перше, втілити ідеї федералізму у практику політичного життя, і, по-друге, виробити концепцію етнополітичних перетворень в Україні з активним залученням до них усіх національностей, які населяли її територію.

Відновлення української державності (саме на такому контексті наголошував М. Грушевський) розпочалося з створення Центральної Ради 17 березня 1917р. її керівники, передусім, доклали зусиль для оформлення принципів автономії й федерації в найважливіших законодавчих актах (перших трьох Універсалах). По-друге, провідні діячі української революції прагнули створити правову базу регулювання міжнаціональних відносин у поліетнічній Україні, де кождий четвертий житель був неукраїнцем. По-третє, на початку діяльності Центральної Ради М. Грушевський рішуче підкреслював, що оборонці української національності не будуть націоналістами. У брошурі "Вільна Україна" він запропонував визнати "всюкі прояви українського шовінізму, виключності, нетолеранції супроти інших народностей національним злочинством"¹⁶.

Принципово не погоджуючись з гаслом "Україна — для українців!" (яке відстоювали М. Міхновський та його прихильники), М. Грушевський засуджував прояви національної нетерпимості та екстремізму, робив все можливе для нормалізації міжетнічних відносин в Україні.

Першим законодавчим актом був I Універсал, в якому проголошувалася необхідність розробки власних законів і самостійного порядкування на своїх землях. Універсал містив одну з головних вимог України: "Щоб Російське правительство прилюдно окремим актом заявило, що воно не стоїть проти національної волі України, проти права нашого народу на автономію"¹⁷.

В Універсалі повідомлялося, що центральне Російське правительство відкинуло домагання Центральної Ради, і вона була приневолена взяти свою долю в свої руки, щоб оборонити край від анархії та руїни. Рада закликала всі села, волості і міста організувати власну владу і підкоритися Центральній Раді, взявши до уваги права й інтереси національних меншин. "В городах і тих місцях, де українська людність живе в суміш з іншими національностями, — зазначалося в цьому документі, — приписуем нашим громадянам негайно прийти до згоди й порозуміння з демократією тих національностей і разом з ними приступити до підготовки нового правильного життя"¹⁸.

Крім того, Центральна Рада висловила надію, що "народи неукраїнські, що живуть в нашій землі, також дбатимуть про лад та спокій в нашім краю і в цей тяжкий час вседержавного безладдя дружно, одностайно з нами стануть до праці коло організації автономії України" ¹⁹.

Оголошення "краєві і світові" автономії України викликало занепокоєння Тимчасового уряду. Для нормалізації українсько-російських відносин 11 липня 1917 р. до Києва прибула делегація Тимчасового уряду на чолі з О. Керенським. Наслідком дискусії стало прийняття Центральною Радою II Універсалу, в якому підкреслювалося, що, "прямуючи до автономного ладу на Україні, Центральна Рада в згоді з національними меншостями України підготовлятиме проект законів про автономний устрій України для внесення їх на затвердження Учредительного зібрання" ²⁰.

Щоб нормалізувати стосунки між Центральною Радою та Тимчасовим урядом, Генеральний Секретаріат підготував 29 липня 1917 р. "Статут Вишого Управління України". Однак Тимчасовий уряд не затвердив його і видав "Тимчасову інструкцію для Генерального Секретаріату" від 17 серпня 1917 р., яка значно обмежувала права української автономії.

Після жовтневих подій в Петрограді втратила чинність і "Тимчасова інструкція". Керівництво Центральної Ради в цих умовах обирає шлях подальшої самостійної розбудови Української держави.

20 листопада 1917 р. був проголошений III Універсал, який законодавче зафіксував фактичне відділення України від Росії. "Віднині Україна стає Українською Народною Республікою... До Установчих зборів України, — вказувалося в цьому документі, — вся влада творити лад на землях наших, давати закони і правити належать нам. Українській Центральній Раді, і нашому правительству - Генеральному Секретаріатові України" ²¹.

При цьому слід підкреслити. Ідо в I та II Універсалах Центральна Рада наголошувала лише на автономних правах українського народу, а в III Універсалі Україна проголошувалася народною республікою в складі федеративної російської республіки як рівноправна держава. "Не віддаляючись від республіки Російської, — зазначалося в III Універсалі, — і зберігаючи єдність її, ми твердо станемо на нашій землі, щоб силами нашими допомогти всій Росії, щоб вся республіка Російська стала федерацією рівних і вільних народів" ²².

III Універсал визначав і програму діяльності у сфері міжнаціональних відносин. "Український народ, - підкреслювалося в ньому, - сам довгі роки борючися за свою національну волю і нині її здобувши, буде твердо охороняти волю національного розвитку всіх народностей, на Україні суціль, тому оповіщаємо, що народам великоруському, єврейському, польському та іншим на Україні признаємо національно-персональну автономію для забезпечення їм права і свободи самоврядування в справах їх національного життя та доручаємо нашому Генеральному секретарству національних справ подати нам в найближчому часі законопроект про національно-персональну автономію" ²³.

Бурхливий розвиток політичних подій у Росії, загроза окупації більшовиками Києва спонукали М. Грушевського та його сподвижників піти на повний розрив з північним сусідом. Цей рішучий крок був підготовлений усім попереднім політичним розвитком, і до нього був готовий М. Грушевський. Про це він неодноразово писав у своїх працях. Так, в статті "Повороту немає" (вересень 1917 р.) він наголошував на "неминучій потребі забезпечити українському народові державне право (бути) або Федерацією Російської держави, а як ні, то повною незалежністю України" ²⁴. 22 січня 1918р. IV Універсал проголосив самостійність і незалежність України. В ньому зазначалося, що "всі ... демократичні свободи,

проголошені III Універсалом, Українська Центральна Рада підтверджує і, зокрема, проголошує: в самостійній Народній Українській Республіці нації користуватимуться правом національно-персональної автономії..."²⁵.

Керівництво Центральної Ради добре розуміло, що в багатонаціональній Україні залучити, крім українців (титульної нації), представників інших національностей до державотворчих процесів можна лише завдяки послідовному проведенню демократичної етнонаціональної політики, основу якої становила б відповідна правова база, що свідчила б про наміри Центральної Ради не на словах, а на ділі вирішувати проблеми іноетнічного населення України.

На цьому шляху важливими подіями стало прийняття Центральною Радою двох законодавчих документів: "Закону Української Народної Республіки про утворення єврейських рад і проведення виборів членів цих рад" (2 грудня 1917 р.) і "Закону Української Центральної Ради про національно-персональну автономію" (9 січня 1918 р.).

Прийняття першого закону було значною мірою зумовлено активністю єврейської національної меншини. В той час вагому частку населення становили євреї, що мешкали переважно в містах та містечках, рідше - в селах. Представники єврейського народу брали активну участь у політичному житті України. Існували їх різні національно-політичні течії, створені кілька впливових політичних партій. Активісти-євреї входили до складу Центральної Ради, сприймали її як свій орган, виступали на її засіданнях як рівноправні члени. Інтереси українських євреїв в уряді Центральної Ради представляло Генеральне секретарство (міністерство) з єврейських справ УНР, яке функціонувало з середини червня 1917 р. як складова частина Генерального секретарства з міжнаціональних справ.

Загалом Генеральне секретарство з єврейських справ УНР діяло дуже активно і наприкінці листопада 1917 р. підготувало законопроект про механізм створення єврейських органів місцевого самоврядування, прийнятий 2 грудня 1917 р. Згідно з ним у місцевостях із значною кількістю єврейської людності обиралися єврейські громадські ради. У спеціальному розділі закону сформульовані тимчасові правила про проведення виборів членів єврейських громадських рад.

Для проведення виборів формувалися комісії з "7 осіб, які мали обиратися зборами євреїв — гласних городських дум, волосного земства або поселкового зібрання їх кількості, і по одному представнику від кожної з нижчеписаних партій в місцевостях, де існують органи цих партій: 1) "Нехай Ісроель", 2) "Хейрус Мосейро", 3) Сіоністської партії, 4) Єврейської народної групи, 5) Єврейської народної партії, 6) Єврейської с. д. робітничої партії "Поалей — Ціон", 7) Об'єднаної Єврейської соціалістичної робітничої партії (СС і ЄС) і 8) Загальної Єврейської робітничої спілки "Бунд"²⁶.

Члени єврейських громадських рад, що обиралися за списками від цих же організацій, мали повноваження до 1 січня 1919 р., тобто вважалися тимчасовими, а до цієї дати мав бути прийнятий новий статут єврейських громад і відбутися нові вибори. Відповідно до параграфа 5 закону загальне керівництво проведенням виборів до єврейських громадських рад покладалося на генерального секретаря єврейських справ.

Отже, кроки, які здійснювала Центральна Рада щодо залучення єврейської національної меншості до державотворчих процесів в Україні, фактично свідчили про початок автономії єврейського народу в Україні.

У контексті формування сучасного міжнародного механізму захисту прав національних меншин досвід Центральної Ради заслуговує на особ-

ливу увагу в зв'язку з прийняттям нею 9 січня 1918 р. закону про національно-персональну автономію.

Політика захисту прав національних меншостей в Українській Народній Республіці зумовлювалася згідно з резолюцією з'їзду народів (вересень 1917 р.) тим, "а) що цілковите територіальне розмежування заселяючих Росію народів неможливе; б) що між ними є народи, котрі не складають більшості ні в однім краю; в) що національно-територіальна автономія не вирішує остаточно питання національних меншостей та матих націй" ⁷.

Закон про національно-персональну автономію складався з 10 статей, що увійшли як окремий розділ "Національні Союзи" до Конституції УНР (Статут про державний устрій, права і вольності УНР). Цей закон був підготовлений на виконання доручення, зазначеного у III Універсалі для Генерального секретарства національних справ. Також цей закон містив конкретний механізм набуття автономії націями у трьох варіантах.

У першій його статті зазначалося, що кожна з населяючих Україну націй має право в межах Української Народної Республіки на національно-персональну автономію, тобто право на самостійне влаштування свого національного життя, що здійснюється через органи Національного союзу, влада якого поширюється на всіх його членів незалежно від місця їх поселення в межах Української Народної Республіки. Це є невід'ємним правом нації і жодна з них не може бути позбавлена цього права або обмежена в цьому ²⁵.

У другій статті вказувалося, що згідно із зазначеним законом національно-персональна автономія надавалася великоруській, єврейській і польській націям. Білоруська, чеська, молдавська, татарська, грецька та болгарська нації могли скористатися правом національно-персональної автономії за умови подання на розгляд Генерального суду заяви, підписаної не менш як 10 тис. громадян УНР незалежно від статі і віри, не обмежених судом у політичних правах, що заявили про свою належність до даної нації. Заяви від інших націй (не названих у цій статті) подавалися до парламенту УНР. Генеральний суд повинен був розглянути таку заяву на публічному засіданні не пізніше, ніж через 6 місяців з дня її подання, повідомити про свою постанову Раду народних міністрів і оголосити її населенню.

У статті третій підкреслювалося, що формою реалізації права на національно-персональну автономію є Національні союзи, які можуть утворюватися на території УНР громадянами даної нації.

Згідно з четвертою статтею Національному союзу надавалося право законодавства і врядування в межах компетенції, яка встановлювалася в порядку, визначеному у сьомій статті закону. У ній, зокрема, зазначалося: "Обсяг справ, належних до компетенції Національного союзу і окремих його органів, як рівно і устрій установ, визначаються постановою Установчих зборів даної нації, котрі разом з цим визначають порядок змінення своїх постанов. Прийняті постанови, які торкаються обсягу компетенції Національного союзу, належать до розгляду, затвердження Установчими зборами УНР або її парламенту" ²⁴. Суперечки, які могли виникнути з цього приводу між Національними Установчими зборами і Установчими зборами УНР або її парламентом, повинні були розв'язуватися погоджувальною комісією, яка складалася з рівної кількості представників цих установ. Постанови погоджувальних комісій остаточно затверджувались Установчими зборами УНР або її парламентом.

Національному союзу належало виняткове право представництва даної нації, яка проживала на території УНР, перед державними і громадськими організаціями.

Статтями п'ятою і шостою визначався порядок фінансового забезпечення діяльності Національного союзу. Так, в його розпорядження перераховувались із загальних засобів УНР та органів місцевого самоврядування певні суми, пропорційні кількості членів даного Національного союзу. Відповідно до статті шостої Національний союз міг приймати свій щорічний бюджет і мав право: а) оподаткування своїх членів на підставах, встановлених для загальнодержавного оподаткування; б) випускати позики й вживати інших фінансових заходів для забезпечення діяльності Національного союзу.

Статті восьма, дев'ята та десята визначали особливий, специфічний порядок формування і статус національних органів. Так, Національні Установчі збори утворюватися з осіб, обраних належними до даної нації громадянами УНР, яким виповнилося 20 років, на основі загального (без різниці статі і віри), рівного виборчого права, шляхом прямих виборів і таємного голосування, за принципом пропорційного представництва. Органи Національного союзу визнаватися державними органами. Вищим представницьким органом Національного союзу були Національні збори, а вищим виконавчим органом — Національна рада, яка обиралася Національними зборами і була перед ними відповідальною. Усі суперечки з питань компетенції, що могли виникати між органами Національного союзу, з одного боку, та органами державного місцевого самоврядування й інших Національних союзів, — з другого, мати розв'язуватися адміністративним судом³⁰.

У світовій практиці це був перший закон про національно-персональну автономію, що включав персоніальну автономію у загальні конституційні рамки.

Незаперечними залишаються результати, досягнуті Центральною Радою у справі реалізації прав національних меншин. Передусім, це діяльність керівників Центральної Ради щодо залучення представників національних меншин до її складу. Якщо на початковому етапі її існування представництво у ній формувалося за територіальним (від губерній, українських колоній у Росії і міст Одеси, Катеринослава та Харкова), професійним та партійним принципами, то з середини літа 1917 р. останні були доповнені й національним принципом³¹.

Про необхідність й причини проведення такої політики Центральною Радою розповів у своїй багатотомній праці "Замітки і матеріали до історії української революції 1917—1920 рр." П. Христж — один з найближчих соратників М. Грушевського. Він, зокрема, писав, "...що без введення в склад Центральної Ради представництва від національних меншостей не можна було так легко перетворитись в орган краєвої територіальної влади, до чого так прагнула і Центральна Рада і Генеральний Секретаріат. 13 липня н. ст. детально було обговорено Радою питання про необхідність досягнення порозуміння і доповнення її представниками національних меншостей. У цьому питанні Центральна Рада винесла наступну ухвалу: "Найбільш відповідним способом поповнення національного складу Центральної Ради визнати пропорційне представництво, по якому національним меншостям дається число депутатських місць у складі Центральної Ради, згідно з численістю населення цих національних меншостей України"³².

Фактично це рішення Центральної Ради у тогочасній складній революційній обстановці дало змогу, по-перше, досягти політичного консенсусу між українською демократією та неукраїнськими демократичними колами. По-друге, воно перетворило Центральну Раду з органу суто національного в тимчасовий краєвий парламент. Хоча в цей час існувала й інша точка зору: створення замість Центральної Ради нового органу, що

було в тих умовах кроком назад. Із введенням до її складу представників національних меншин Центральна Рада перетворилася на центр політико-правового життя в Україні.

Іншим важливим напрямом діяльності Центральної Ради у сфері задоволення прав національних меншин було створення у структурі її виконавчих органів (спочатку у складі Генерального секретаріату, а потім у Раді народних міністрів) генерального секретарства (міністерства) з міжнародних (міжнародних) справ й трьох товаришів секретарів (міністрів) - з російських, єврейських та польських справ. Вони мали права повноважних членів уряду й називалися генеральними секретарями або міністрами.

Генеральне секретарство міжнародних (міжнародних) справ та його керівництво (С. Єфремов, О. Шульгін) своє завдання вбачало у вирішенні наступних питань: боротьба за автономно-федеративний устрій Росії; налагодження порозуміння українців з неукраїнською людністю; досягнення угоди з національними меншостями, захист їх від юридичних і фактичних обмежень у громадських і політичних відносинах; сприяння на засадах свободи і демократизму вдосконаленню існуючих та створення нових національних установ та інституцій тощо³⁻¹

В складних політичних обставинах, в яких діяла Центральна Рада, їй зрозуміло, не вдаюся здійснити намічену програму демократичних перетворень у сфері міжнародних відносин. На перешкоді були численні внутрішні і зовнішні фактори, які значною мірою нейтралізували її зусилля.

Передусім, слід зазначити, що недостатньо був підготовлений до побудови власної незалежної держави український народ, його еліта. Роз'єднаність його у політичних, соціально-економічних, духовно-культурних процесах внаслідок існування у складі двох імперій обумовили незавершеність етнічної консолідації українців. Це виявилось, зокрема, в тому, що до кінця XIX — початку XX ст. вони не мали спільної самоназви. Українці, які проживали на території Російської імперії, називалися маторосами, в Австро-Угорщині, Польщі — русинами. Серед українського народу не було належаючого розуміння значення своєї державності, готовності до активної участі у державотворчій діяльності.

До цього слід додати, що більшість керівництва Центральної Ради також не мала достатнього політичного досвіду та професійної підготовки, необхідних для побудови незалежної держави, перебувала нерідко у полоні "романтизму", не завжди реально оцінювала стан справ у державі.

Ситуація ускладнювалася руйнуванням економіки України в роки першої світової війни.

Дослідники виділяють й інші причини поразки Центральної Ради:

- нерозвинутість українського національного руху;
- відсутність боєздатної укомплектованої армії та кваліфікованого адміністративного апарату;
- негативне ставлення та ворожі дії до державницької діяльності Центральної Ради спочатку Тимчасового уряду, а потім Ради Народних Комісарів;
- політичні розбіжності як між політичними партіями, що входили до складу Ради, так і її політичними лідерами¹⁴.

Слід підкреслити і ту обставину, що заходи Центральної Ради щодо регулювання міжетнічних відносин по-різному сприймалися в середовищі найбільш структурованих національних меншин, зокрема, російської, єврейської, польської. Так, Д. Дорошенко, один з найактивніших політичних діячів української революції, писав, що серед "запланованих національних меншостей тільки поляки прагнули організуватися на ґрунті своїх

національних інтересів", євреї ж "зовсім не думали якось відокремлюватись, навпаки, беручи якнайживішу участь в революції, вони вважали, що загальні досягнення революції цілком задовольняють і їхні інтереси; з упадком всіх національних чи релігійних обмежень падав для них усякий смисл якогось відокремлення від спільного фронту з загальноросійською демократією"³⁵.

За оцінкою історика І. Нагаєвського, українсько-єврейське співжиття в Українській державі можна було поділити на два головні періоди: 1) період федеративного становища Центральної Ради і 2) період самостійності України, що почався після проголошення IV Універсалу. В перший період євреї активно підтримували Центральну Раду, брали участь у її роботі, демонстрували прихильне ставлення своїх партій до української державності

і рівноправності всіх націй у цій державі.

У другий період змінилося ставлення представників євреїв до української державності. На їх думку, самостійність України загрожувала відділенням українського єврейства від решти євреїв Росії. Це було причиною перших незгод між українцями і євреями, що виявилось, зокрема, під час голосування в Центральній Раді за проголошення Універсалу. Після ознайомлення з його текстом росіяни і представники єврейського "Бунду" проголосували проти, а решта єврейських національних представників утрималася (представники сіоністів не з'явилися на засідання) ^.

Особливо складною, зазначав Д. Дорошенко, була ситуація з російськомовним населенням: "Говорити про якусь великоруську народність, яка жила на Україні відокремленими колоніями, взагалі було дуже тяжко, бо й мова йшла не за якісь там дійсно великоруські села, вкраплені подекуди серед української етнографічної маси на Чернігівщині, Катеринославщині. Харківщині чи ще десь там. навіть не про робітників Донецьких копалень, які в значній більшості склалися з заможних москалів, мова йшла про населення більшості міст, яке складалось з зросійщених українців з домішкою природних москалів, які побували на Україні як урядовці, військові, купці, робітники. Це все були елементи, які зжилися з російською культурою, виховалися в ній, дорожили нею, були перейняті загальноросійським патріотизмом, поділяли загальноросійські ідейні стремління. Всі вони зовсім не хотіли визнавати себе на Україні за якусь "національну меншість", а в обмеженні російських культурних впливів і зрості українства бачили упадок культури взагалі. Та відокремити всіх цих людей в якусь осібну національність було тяжко ще й тому, що сьогднішній "руський" чи "малорос" міг завтра національне усвідомитись і стати вже українцем. Навпаки, сьогднішній соціаліст-українець, ставши більшовиком, дивився на "український націоналізм" як на щось реакційне, вороже інтересам "трудова мас", і вступав з українським рухом в боротьбу"³⁷.

У лютому 1918 р. коли Київ був захоплений радянськими військами під керівництвом Муравйова, закон про національно-персональну автономію був відмінений, а генеральні національні секретарства ліквідовані.

Після повернення через декілька тижнів Центральної Ради та її уряду до столиці України було віднолено правомірність закону й діяльність цих національних інституцій. 28 квітня 1918 р. на останньому засіданні Малої Ради при затвердженні Конституції УНР даний закон увійшов до неї як сьомий розділ "Національні союзи".

Під час гетьманського режиму П. Скоропадського секретар його уряду заявив про несумісність закону і національних міністерств з політичною ситуацією в Україні, і у липні 1918р. гетьман анулював закон про національно-персональну автономію, ліквідував національні міністерства.

З приходом до влади Директорії чинність закону про національно-персональну автономію була підтверджена. До затвердження національних міністерств тимчасово створено відділ у справах національних меншостей. Однак з різних причин розпочало роботу лише одне з них — з єврейських справ. В. Винниченко це пояснював тим, що за єврейською меншістю не стояла як протектор жодна сусідня країна. Тому українським євреям залишалося лише орієнтуватися на Українську державу³⁸.

Політичні сили, які представляли інтереси інших національних меншин, в умовах нестабільної внутрішньої та зовнішньополітичної ситуації в Україні відмовилися від співробітництва з Директорією у розбудові держави. Дослідники зазначають, що частина українських поляків, спочатку підтримавши українців у їх боротьбі за самостійність, згодом не змогла розпрощатися з уявленням про "хлопський" характер українців та їх неспроможність створити незалежну державу. Такі тенденції особливо загострилися у зв'язку з проголошенням Західно-Української Народної Республіки та намірами її керівників до злуки з УНР, що закономірно зумовлювало зміну державних кордонів. Такий радикалізм перетворень в українській революції фактично відвернув польську меншину від подальшої участі в них³⁹.

Політичні розбіжності в середовищі керівних кіл національних меншин, поглиблення громадянської війни, національні погроми прирекли на невдачу наміри та ідеї Директорії щодо побудови національної сфери Української держави.

Національне питання гостро постало перед створеною в жовтні 1918 р. багатонаціональною Західно-Українською Народною Республікою (ЗУНР). Її представницький орган - Українська Національна Рада, яка очолила національно-визвольний рух у Галичині, в своїх перших правових актах підкреслила, що всім громадянам ЗУНР будь-якої національності і віросповідання надаються і гарантуються "громадянська, національна і віросповідна рівноправність". Основним національним меншинам — полякам, євреям, німцям було запропоновано обрати своїх представників до Української Національної Ради. Однак поляки бойкотували вибори, а євреї з німцями, щоб не втягуватися в українсько-польський конфлікт, вирішили не брати в них участі⁴⁰. Керівництво ЗУНР високо оцінювало закон про національно-персональну автономію УНР. Агресія Польщі перешкодила державотворчим процесам в ЗУНР.

Таким чином, у період існування Української Народної Республіки було започатковано формування політики у сфері регулювання міжетнічних відносин. У цей час особливо проявилася велич її теоретика і фундатора М. Грушевського. Саме йому належить обґрунтування безперервності українського державотворчого процесу, який завершився утворенням нової державної формації — УНР. Очолювана М. Грушевським Центральна Рада виступила основним політичним чинником в Україні і своєю діяльністю:

- надала відповідну легально-державницьку структуру Українській державі, що визначила генеральний напрям української історії ХХ ст. — перехід українців до державної нації;
- забезпечила високий рівень демократичності і гуманізму законодавчих актів, пов'язаних з міжетнічною сферою;
- надала росіянам, євреям, полякам право на національно-персональну автономію та на вільний духовно-культурний розвиток іншому іноетнічному населенню України.

(Далі буде)

- ¹⁻² Исторические монографии и исследования Н. Костомарова. - СПб., 1863. - Т. I. — С. 264-265.
- ³ Драгоманов М. Собр. полит. соч. — Париж, 1906. — Т. I. — С. 200.
- ⁴ Драгоманов М. "Вольный Союз" — " *Вильна-Спылка*". — Женева, 1884.
- ⁵ Программные документы политических партий России дооктябрьского периода. — М., 1991. - С. 197-198, 200, 203.
- ⁶ Там же. - С. 198.
- ⁷ Политические партии России (первая четверть XX в.): Справочник. - М., 1993. - С. 17.
- ⁸ Программные документы политических партий России дооктябрьского периода. — С. 169.
- ⁹ Там же. - С. 117.
- ¹⁰ Там же.
- ¹¹ Всесоюзная Коммунистическая партия (большевики) в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. - Ч. II. - К., 1941. - С. 201-202.
- ¹² Грушевський М. Конституційне питання і українство в Росії // Літературно-науковий вісник. — Львів, 1905. — Т. XXI.
- ¹³ Грушевський М. Освобождение России и украинский вопрос — СПб., 1907 — С. 88.
- ¹⁴ Етнопонаціональний розвиток України: Терміни, визначення, персоналії. - К., 1993. - С. 30-31.
- ¹⁵ Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. — К., 1993. - С. 42.
- ¹⁶ Грушевський М. Вільна Україна. — К., 1917. — С. 12.
- ¹⁷ Вісті з Української Центральної ради. — 1917. — № 9. — Травень.
- ¹⁸ Там же.
- ¹⁹ Там же.
- ²⁰ Національні відносини в Україні у XX ст. 36. док. і матеріалів. — К., 1994. — С. 48.
- ²¹ Нова Рада. - 1917. - 8 листоп.
- ²² Там же.
- ²³ Там же.
- ²⁴ Грушевський М. Вільна Україна. Статті з останніх днів (березень—квітень 1917). - К., 1917. - Вид. 3. - С. 7.
- ²⁵ Вісник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. — 1918. — № 3. — 13 січ.
- ²⁶ Національні відносини в Україні у XX ст. 36. док. і матеріалів. — С. 58.
- ²⁷ Рент О. П., Андрушишин Б. І. З'їзд поневолених народів (8—15 вересня 1917 р.) (21—28 вересня н. ст.). - К., 1994. - С. 5!
- ²⁸ Національні відносини в Україні у XX ст. 36. док. і матеріалів. - С. 71.
- ²⁹ Там же. - С. 72.
- ³⁰ Там же. - С. 72-73.
- ³¹ Мала енциклопедія етнології. - К., 1996. - С. 332.
- ³² Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. 1917—1920 рр. - Прага, 1921. - Ч. I. - С. 85-86.
- ³³ Мала енциклопедія етнології. — С. 272.
- ³⁴ Полонська-Василенко Н. Історія України. - К., 1992. - Т. 2. - С. 470—476; Субтельний О. Україна: Історія. - К., 1991. - С. 308—309.
- ³⁵ Дорошенко Д. Історія України 1917—1923. - Ужгород, 1932. - Ч. I. - С. 270.
- ³⁶ Нагаєвський І. Історія Української Держави двадцятого століття. - К., 1993 - С. 284-285.
- ³⁷ Дорошенко Д. Історія України 1917—1923. - Ч. 1. - С. 270—271
- ³⁸ Проблеми соборності України в XX столітті. — К., 1994. — С. 80.
- ³⁹ Там же. - С. 81.
- ⁴⁰ Субтельний О. Україна: Історія. - С. 322.