

В.М.УСТИМЕНКО*

ФОРМУВАННЯ ПРАВНИЧОЇ БАЗИ ДЛЯ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖЕТНІЧНИХ ВІДНОСИН У ПЕРІОД УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

У статті розглядається політика Центральної Ради та її лідерів щодо регулювання національних відносин і статусу громадян України в поліетнічній державі, а також теоретичні пошуки, які набули правового оформлення в універсалах, Конституції УНР і низці законодавчих актів.

Важливе теоретичне й практичне значення у вирішенні етнополітичних проблем незалежної України має осмислення основних історичних уроків, нагромаджених українським суспільством під час існування УНР. Радянська історіографія обстоювала думку про те, що революційні події в нашій країні нібито були складовою частиною відповідного загальноросійського процесу, відтак на їх вивчення механічно накладалася схема російської революції, її причини та характер. Пріоритет віддавався соціально-класовим чинникам, натомість національно-визвольні фактори розглядались як другорядні. Ще один «спадок» радянської історіографії – міф про те, що тільки «завдяки Великій Жовтневій соціалістичній революції було вирішене національне питання», а український народ «уперше в історії здобув свою державність». Реальні факти й численні джерела переконливо розвінчують ці та подібні твердження, доводячи, що саме Українська революція 1917–1921 рр. започаткувала як відновлення національної державності, так і демократичне розв'язання міжетнічних проблем.

У працях М.Грушевського, В.Винниченка, С.Петлюри, П.Христюка, Д.Дорошенка, М.Шаповала, І.Мазепи, ряду сучасних істориків обґрунтовується висновок про те, що основною причиною революції було національне гноблення, невирішеність «українського питання», шовіністична політика російського уряду та австрійського двору. Їй передувало наростаюче піднесення не тільки українського визвольного руху, а й польського, єврейського тощо¹. Перемога революції в Петрограді (лютий 1917 р.) відкрила широкі можливості для легалізації діяльності політичних партій, створення різноманітних громадських організацій. За прикладом столиці в першій декаді березня в Україні виникли ради робітничих і солдатських депутатів.

Природно, що предметом особливої уваги у програмі суспільного переоблаштування Росії мав стати національний аспект, справедливе розв'язання питання про поєднання загальнодержавних з інтересами всіх народів, що населяли колишню імперію, що займало значне місце у суспільному житті Росії та її «окраїн». Жодна політична партія, складаючи свою програму, не могла його оминати. Крім того, більшість їх створювалися як національні, оголошуючи своєю головною метою захист інтересів своєї нації. Кожна партія пропонувала

* Устименко Володимир Михайлович – кандидат історичних наук, старший науковий співробітник відділу історії Української революції 1917–1921 рр. Інституту історії України НАНУ.

¹ Див.: Солдатенко В.Ф. Українська революція і етнонаціональні відносини: проблеми дослідження // Наукові записки ІІІЕНД. – Вип.8. – К., 1999. – С.3–20.

власний шлях вирішення цього питання, що найбільше відповідав сподіванням того класу чи соціального прошарку, які вона представляла.

Вирішення головної для українського народу проблеми, висунутої історією на початку ХХ ст., – здобуття власної державності, побудова демократичного суспільства та піднесення його на рівень тогочасної цивілізації – вимагало подолання різноманітних перешкод, урахування специфічних особливостей, зокрема міжетнічних відносин, що склалися тут історично. Головною перешкодою на шляху вільного розвитку України було, безперечно, перебування її земель у складі різних держав – Російської та Австро-Угорської імперій. Причому, у першій проводилася політика агресивного етноцентризму, що видавалося за «захист» інтересів усіх народів держави.

За всеросійським переписом 1897 р., етнічні українці становили у цілому абсолютну більшість національного складу населення регіону. Таке твердження важко підкріпити точними статистичними даними періоду 1917 – початку 1918 рр. За ті двадцять років, що минули після перепису, у соціально-демографічній і національній структурі населення імперії відбулися істотні зміни. Чималий вплив сільського населення під час столипінських аграрних реформ, бурхливе промислове будівництво у центральних та південних районах країни, мобілізаційні заходи часів Першої світової війни, переміщення у внутрішні губернії сотень тисяч людей, котрі змушені були покинути прифронтову смугу, розміщення у містах і селах численних військових частин та установ тощо – усе це істотно вплинуло на етнополітичні процеси в добу Центральної Ради.

Як загальна чисельність, так і розміщення інонаціонального населення в Україні визначалися передусім історичними умовами його формування, зокрема воно переміщувалося з корінним, і цей процес із роками посилювався. Особливо інтенсивно зміна етнічної структури населення відбувалася з середини 1917 р. Однак у той час зберігалися й райони компактного проживання нацменшин. Крім найчисленніших із них, що мешкали в губерніях регіону (євреї – Київська, Подільська, Волинська; поляки – Західна і Південно-Західна Україна; німці – Волинська, Катеринославська, Таврійська, Херсонська), тут компактно проживали татари (Кримський півострів, частина Таврійської губернії), греки (Північне Приазов'я), болгар, угорці, молдавани, румуни, вірмени, шведи (всі – переважно у південних губерніях).

Підкреслюючи значення національного чинника в революційно-визвольному русі, дослідники розглядають як один із визначальних векторів міжетнічних відносин на українських землях на початку ХХ ст. склад їх населення. Найбільш повні відомості станом на 1914 р. подано у книзі М.Шаповала «Велика революція і українська визвольна програма». Так, із 46,01 млн жителів українці становили 32,66 млн (71%), росіяни – 5,37 млн (11,7%), євреї – 3,8 млн (8,2%), поляки – 2,08 млн (4,5%), німці – 871 тис. (1,9%), греки – 104,7 тис. (0,2%), представники інших національностей – разом трохи більше 1%². Особливо великою була питома вага росіян у південних районах України, зокрема в Таврійській, Херсонській та Катеринославській губерніях, де вони становили від 17,9% до 27,9% населення³.

² Див.: Шаповал М. Велика революція і українська визвольна програма. – Прага, 1928. – С.15.

³ Див.: Макаренко Н. Структура населення Південно-Східного регіону України на початку ХХ ст. (Історико-демографічний аспект) // Україна. Ретроспектива і перспектива. – К., 1999. – С.52–54.

Демократизація суспільства, що відбулася завдяки революційним змінам, не могла не позначитися на українському національно-визвольному русі. З березня 1917 р. у клубі «Родина», що був осередком Товариства українських поступовців (ТУП), зібралося понад 100 представників київських та деяких провінційних національних організацій. Саме на цих зборах і народилася ідея створення Української Центральної Ради (УЦР). Особливий інтерес викликає її діяльність, коли фактично було започатковано засади державної етнополітики в Україні. Очолили цей процес М.Грушевський, В.Винниченко, С.Єфремов та П.Христюк. Перед ними постали завдання, по-перше, утілити ідеї федералізму в практику суспільного життя; по-друге, виробити концепцію етнополітичних перетворень у регіоні з активним залученням до них усіх національних груп, які його населяли. Саме Центральна Рада та її голова М.Грушевський уперше у суспільно-політичному русі України виробили чітку програму забезпечення рівності всіх націй та народностей, задоволення культурних, релігійних й інших потреб нацменшин, заклали правові основи демократичної етнополітики. У брошурі «Вільна Україна» М.Грушевський писав: «Резолюції, винесені на вселюдних зборах, громадських і партійних з'їздах, конференціях і нарадах останніх тижнів не полишають ніякого сумніву щодо тої політичної платформи, на якій об'єднуються всі активні елементи української людності. Се старе наше домагання широкої національно-територіальної автономії України в російській федеративній республіці на демократичних підвалинах із міцним забезпеченням меншості нашої землі»⁴.

Розбудова української державності розпочалася зі створення Української Центральної Ради, яка для вирішення національних проблем на порядок денний поставила питання про впровадження принципів автономії та федерації в найважливіші законодавчі акти. Керівники української революції вбачали своє завдання у формуванні правової бази регулювання міжетнічних відносин у регіоні, де кожен четвертий мешканець не був автохтонним. Голова УЦР зазначав, що корінне населення з величезною повагою буде ставитися до представників будь-якої іншої національності: «З ними українці будуть порозуміватися у всім, що торкається нового ладу на Україні. Спільно з ними вони постараться упорядкувати нове життя так, щоб воно було добрим не тільки для самих українців, але і для всіх тих інших народностей, яких історична доля розселила на Україні і які хочуть теж бути її добрими горожанами і вірними синами разом з українцями»⁵. На початку діяльності УЦР М.Грушевський рішуче підкреслював, що захисники корінної національності не будуть націоналістами. Він зазначав: «Всякі прояви українського шовінізму, виключності, нетолеранції супроти інших народностей, не симпатичні і не бажані взагалі, коли б то не було, тепер, в нинішніх обставинах, коли так треба такту і розваги, порозуміння й солідарності для досягнення великої мети, недопустимі зовсім»⁶.

Голова Центральної Ради щиро прагнув міжнаціонального миру та злагоди. Це проявилось вже на виборах до Всеукраїнського національного конгресу, коли він запропонував нерівну систему представництва не за соціальною, як згодом зробили більшовики, а за територіальною ознакою: один представник

⁴ Мירוнова І.С. Національні меншини України: Навч.-метод. посіб. – Миколаїв; Одеса, 2006. – С.25.

⁵ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть // Великий українець. – К., 1992. – С.69.

⁶ Нова Рада. – 1917. – 1 квітня.

від «кожних десяти організованих в якійсь організації українців» або «від кожної сільської громади, фабрики чи заводу, а також військової частини». У статті «На всеукраїнський з'їзд» М.Грушевський, заклопотаний тим, щоб представництво на конгресі охопило всі національності, які проживали на території України, закликав їх представників зі «всіх областей і країв [...], що стоять на українській політичній платформі»⁷, узяти активну участь у його роботі.

Звертаючись до корінного населення, М.Грушевський у статті «Народам України» зазначав: «Ми хочемо вірити, що й представники національних меншостей України відповідно зрозуміють своє становище і підуть, з свого боку, назустріч українським політичним домаганням і тим самим скріплять позицію оборонців прав національних меншостей. Право національних меншостей буде забезпечено. Білорусам, великоросам, полякам, євреям, молдаванам, чехам та іншим народностям України буде надано пропорційне представництво в наших автономних органах, а їх мова буде допущена в зносинах з урядами і органами самоуправління в тих округах, де ці народності становлять певний національний мінімум»⁸.

Принципово не погоджуючись із гаслом «Україна – для українців!» (за яким стояли М.Міхновський та його прихильники), М.Грушевський засуджував прояви національної нетерпимості й екстремізму, робив усе можливе для нормалізації міжетнічних відносин в Україні. На початку квітня 1917 р. на засіданнях Всеукраїнського національного конгресу ці думки було розвинуто у виступі Ф.Матушевського про права нацменшин. У своєму рефераті «Автономія широка і обмежена, національно-територіальна й національна. Домагання широкої національно-територіальної автономії України і права національних меншостей та їх забезпечення» він головну увагу зосередив на висвітленні питання про їх права. Відзначаючи, що питома вага корінного населення значно вища, Ф.Матушевський наголошував, що вільна автономна Україна водночас має стати повним гарантом забезпечення всіх прав нацменшин, їх самоуправління у волостях і селах, рівноправності всіх громадян перед законом. Наприкінці доповідач запевнив, що Україна не допустить проявів шовінізму та ненависті, ніколи не буде гнобителькою тих народів, котрі проживають на її території.

Після виступу ряду делегатів конгрес перейшов до заслуховування реферату П.Понятенка «Про забезпечення прав національних меншин». Коротко проаналізувавши склад народностей, які проживали в Україні, доповідач зупинився на питанні надання прав нацменшинам у майбутній українській національно-територіальній автономії. Серед них – дозвіл на проведення регулярних національних з'їздів для обрання постійних рад, котрі представлятимуть ці меншини у «краєвій раді»; поділ на адміністративно-судові округи областей, що населені представниками меншостей, для надання їм відповідних прав; організація шкіл із рідною та змішаною мовами навчання й паралельних класів; забезпечення свободи релігійного культу та вільного розвитку культури.

У перший же день роботи конгресу було підкреслено, що одним із головних принципів української автономії є надання прав нацменшинам. Із цього приводу звертають на себе увагу резолюції представницького форуму, в одній з

⁷ Нова Рада. – 1917. – 29 березня.

⁸ Там само. – 1 квітня.

яких, зокрема, зазначалося: «Український національний з'їзд [...] вважає, що до скликання російських установчих зборів прихильники нового ладу на Україні не можуть залишатися пасивними, але в порозумінні з меншими народностями України мають негайно творити підстави її автономного життя»⁹. Резолюції конгресу, ухвалені через місяць після падіння царського режиму, свідчили про те, що процес самоорганізації національних сил почав виразно викристалізовуватися у напрямі оформлення в межах російської держави України як окремої територіально-політичної одиниці. Не менше значення мало також і реформування самої Центральної Ради, яка, реорганізуючись, набувала рис інституції загальнонаціонального характеру. У подальшому передбачалося перетворення УЦР на єдиний представницький орган у краї. Їй надавалося право кооптації 15% свого складу із представників нацменшин¹⁰.

Підбиваючи підсумки роботи Всеукраїнського національного конгресу необхідно зазначити, що він фактично став місцем єднання всіх народів, котрі населяли регіон, представники яких засвідчили свою довіру до української державотворчості. На з'їзді було вироблено основні напрями подальшого розвитку національно-політичного руху, у тому числі й надання гарантій із боку держави для забезпечення прав нацменшин. По суті конгрес закріпив національні вимоги всіх політичних партій та корінного населення у цілому й визнав, «що тільки національно-територіальна автономія України в стані забезпечить потреби нашого народу і всіх інших народів, що живуть на українській землі»¹¹. Із цього приводу П.Христюк зазначав: «Національним конгресом закінчився перший період української революції – національно-культурницький і підготовчий, і почався другий період – національно-політичної боротьби»¹².

Центральна Рада орієнтувалася на ідею автономії України у складі демократичної Російської республіки. Натомість прихильники державно-політичної самостійності перебували в меншості, а їхню аргументацію керівництво УЦР уперто ігнорувало. Із першого дня існування Рада відкрито проголосила свої політичні цілі та домагання: «Територіальна автономія України з державною українською мовою, із забезпеченням прав національних меншостей – росіян і інших»¹³. На основі виділення земель, населених тими чи іншими нацгрупами, автономія, на думку М.Грушевського, мала дати змогу поєднати інтереси соціалістичного й демократичного революційного руху з необхідністю задоволення нагальних потреб колишніх поневолених націй.

Будучи найбільш авторитетною фігурою в політичному русі того часу, М.Грушевський зробив спробу конкретизувати поняття «національно-територіальна автономія» щодо України. Його змістом було виділення всіх населених українцями земель колишньої Російської імперії в окрему державно-територіальну одиницю з власним парламентом, системою виконавчої влади та освіти. Передбачалася також необхідність ліквідації централізму у церковному управлінні, штучної перетасовки етнографічних елементів в армії, що було одним з

⁹ Українська Центральна Рада: Док. і мат.: У 2 т. – Т.І. – К., 1996. – С.58–59.

¹⁰ Там само. – С.60.

¹¹ Христюк П. Замітки і матеріали до історії Української революції. – Відень, 1921. – Т.І. – С.39.

¹² Там само. – С.41.

¹³ Українська Центральна Рада: Док. і мат. – Т.І. – С.44.

основних механізмів денационалізації й русифікації представників нацменшин у колишній імперії, створення умов для проходження військової служби якнайближче до батьківщини солдатів.

Водночас, на думку відомого політика та історика, національно-територіальна автономія для України мала наповнитися реальним змістом лише за умови, коли вона стане загальним принципом реорганізації державного устрою Росії. Відповідні права мали бути однаковими в усіх національно-територіальних утвореннях без винятків і надання привілеїв тим чи іншим національностям. М.Грушевський постійно підкреслював, що автономія України не повинна суперечити інтересам представників нацменшин, що проживають на її території.

Упроваджуючи в політичну практику гасла федералізму й автономії, керівництво Центральної Ради прагнуло досягти компромісу між інтересами насамперед росіян та українців, що знайшло своє втілення в перших трьох її універсалах. Проте історичні події початку ХХ ст. переконливо довели, що весь спектр політичних сил Росії навіть не прагнув збалансувати ці інтереси. Водночас політичне керівництво УЦР спочатку не наважувалося на різкий розрив з колишньою метрополією, тобто на більш радикальні дії. Проголошення незалежності та самостійності України відбулося лише у січні 1918 р., після того, як радянська Росія розпочала військові дії проти Української Народної Республіки (УНР). Цей факт засвідчив, що українці є державним народом, здатним не тільки проголошувати, а й реалізувати свою політичну волю. Ідея незалежності України стала стратегічним гаслом національного суспільно-політичного руху, яке остаточно вдалося втілити у життя лише на початку 1990-х рр.

Керівництво Центральної Ради усвідомлювало, що в багатоетнічній країні залучати представників нацменшостей до державотворчих процесів можна лише шляхом проведення послідовної демократичної політики, підкріпленої відповідною правовою базою, що свідчило б про наміри влади не на словах, а на ділі вирішувати цю складну проблему. Важливого значення на цьому шляху набуло ухвалення УЦР закону про утворення єврейських рад і проведення виборів членів цих рад (2 грудня 1917 р.), що значною мірою обумовлювалося активністю єврейської меншини. Євреї традиційно становили вагомий частку населення України, вони проживали переважно у містах та містечках, рідше – у селах, а активісти єврейських політичних партій входили до складу Центральної Ради, беручи активну участь в її роботі. Інтереси меншини представляло Генеральне секретарство з єврейських справ (із середини червня 1917 р. функціонувало як структурний підрозділ Генерального секретарства з міжнаціональних справ). Наприкінці листопада 1917 р. воно підготувало законопроект про механізм створення єврейських органів місцевого самоврядування, який у вигляді закону було ухвалено 2 грудня того року. Відтепер у місцевостях зі значною кількістю єврейського населення передбачалося обрання національних громадських рад, а у спеціальному розділі законодавчого акта було сформульовано тимчасові права про проведення виборів їх членів¹⁴. Кроки УЦР щодо залучення представників єврейської нацменшини до державотворчих процесів фактично свідчили про початок становлення автономії цього народу в Україні.

¹⁴ Робітничая газета. – 1917. – 5 грудня.

У проблемі державного будівництва вирішення національного питання стало основною стратегічною метою Центральної Ради. Як уже зазначалось, її лідери розуміли, що для цього перш за все потрібно порозумітися з неукраїнською революційною демократією. Загалом це виявилось справою нескладною. Принципові положення було вироблено вже на Всеукраїнському національному конгресі. Дещо пізніше вони конкретизувалися у I Універсалі, в якому зазначалося: «В городах і тих місцях, де українська людність живе всуміш з іншими національностями, приписуємо нашим громадянам негайно прийти до згоди й порозуміння з демократією тих національностей і разом з ними приступити до підготовки нового правильного життя. Центральна Рада покладає надію, що народи неукраїнські, що живуть на нашій землі, також дбатимуть про лад та спокій в нашім краю»¹⁵.

Причини запровадження такої політики виклав П.Христюк: «Без введення в склад Центральної Ради представництва від національних меншостей не можна було так легко перетворитись в орган краєвої територіальної влади, до чого так прагнули Центральна Рада і Генеральний секретаріат»¹⁶. 13 липня 1917 р. УЦР детально обговорила питання про необхідність досягнення порозуміння з представниками нацменшин та ухвалила наступне рішення: «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 чисельністю населення цих національних меншостей України»¹⁷.

Фактично цією ухвалою УЦР домоглася в тій складній революційній обстановці, по-перше, політичного консенсусу між українською демократією та іноетнічними демократичними колами; по-друге, це рішення дозволило перетворити Українську Центральну Раду з органу суто національного на тимчасовий крайовий парламент. Тобто, з уведенням до свого складу представників нацменшин УЦР перетворилася на справжній 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 (із червня 1917 р. – у складі Генерального секретаріату, із січня 1918 р. – Ради народних міністрів) Генерального секретарства (міністерства) з міжнаціональних (міжнародних) справ і трьох окремих секретарств (міністерств) із російських, єврейських та польських справ. Усі їх керівники мали права повноважних членів уряду. У цілому політика Генерального секретаріату щодо нацменшин була чітко визначена в його декларації від 29 вересня 1917 р., де, зокрема, зазначалося: «Генеральний секретаріат, обстоюючи права українського народу через секретарство національних справ, оборонятиме, забезпечуватиме національні меншості від юридичних і фактичних обмежень у громадських і політичних відносинах, сприятиме реорганізації на основах свободи і демократизму існуючих національних організацій і утворенню нових установ для вдоволення потреб їх національного життя. [...] Секретарство національних справ слідкуватиме за національним життям народів України і сприятиме встановленню добрих між ними відносин»¹⁸.

¹⁵ Українська Центральна Рада: Док. і мат. – Т.І. – С.104–105.

¹⁶ Там само. – С.36.

¹⁷ Нова Рада. – 1917. – 17 липня.

¹⁸ Українська Центральна Рада: Док. і мат. – Т.І. – С.326.

Важливою віхою у вирішенні національного питання стало ухвалення III Універсалу. По-перше, у документі окреслювалася територія УНР, що знімало з порядку денного відому проблему населення України. А, по-друге, Центральна Рада зробила ще один крок до розв'язання проблеми нацменшин. В універсалі зазначалося: «Український народ, сам довгі роки боровшись за свою національну волю і нині її здобувши, буде твердо охороняти волю національного розвитку всіх народностей, на Україні суцїх, 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 у найближчому часі законопроект про національно-персональну автономію»¹⁹.

Проголошення в листопаді 1917 р. Української Народної Республіки стало своєрідним іспитом для впливових у політичному житті етнонаціональних груп – росіян, євреїв, поляків. Не всі вони однозначно позитивно сприйняли основні положення цього документа. Так, представник від ППС-лівци К.Лукашевич у заяві від своєї партії повідомив, що вона приєднується до революційного руху української демократії, оскільки остання майбутній федеративний зв'язок із Росією ґрунтує на державності України²⁰. Таким чином, представники лівих, котрі уособлювали польський революційний рух, підтримували ідею проголошення державності УНР, а тому схвально сприйняли III Універсал в тих частинах, що стосувалися проголошення Української Народної Республіки та надання громадянам польської національності національно-персональної автономії для забезпечення своїх прав і свобод. Водночас реакція польських партій та їх представників в УЦР на задекларовану універсалом ліквідацію права власності на землю, передачу її в розпорядження земельних комітетів без викупу була негативною. Так, під час голосування даного документа на Малій Раді В.Рудницький утримався, мотивуючи це своєю незгодою з вирішенням аграрного питання, та склав повноваження члена УЦР. Подібну позицію зайняли також член Центральної Ради М.Міцкевич, член губернської земської управи І.Волошиновський і ряд інших представників польської громади, які працювали в низових структурах влади.

Протест проти відбирання землі у власників підписали всі польські організації, наголошуючи на тому, що це матиме фатальні наслідки для України, адже зачіпає інтереси тисяч людей, пов'язаних із землеробством. Підкреслювалося також, що така аграрна реформа несе шкоду порозумінню між польською національною меншиною й владою УНР. У документі зазначалося: «З огляду на те, що земельна реформа на Україні, касуючи приватну власність на землю, тим самим руйнує економічні підвалини життя великого числа поляків, здавна осілих на Україні, існування котрих через особливий склад польського громадянства на Україні економічно було тісно зв'язане з польською буржуазією, польська громада домагається: а) щоб при вирішенні земельної справи було взято на увагу ці особливі обставини польської людності на Україні та щоби було забезпечено існування і можливість найти працю всім, хто матиме шкоду

¹⁹ Українська Центральна Рада: Док. і мат. – Т.І. – С.401.

²⁰ Там само. – С.312.

від земельної реформи; б) щоби в рівній мірі наділено було землею як місцеву польську людність на Україні, так само і тих поляків-виселенців, що забажають лишитись громадянами України»²¹.

На особливу увагу заслуговує ухвалення Центральною Радою 9 січня 1918 р. закону «Про національно-персональну автономію». Розробники цього законопроекту скористалися ідеями соціал-демократів Австро-Угорщини – однієї з найбільш багатонаціональних держав світу. Ця модель дозволяла задовольнити інтереси особистості, нації й держави водночас, не порушуючи територіальної цілісності країни та не перешкоджаючи прогресивним інтеграційним процесам. Таку автономію називали по-різному: національно-персональною (передбачає входження індивіда в ту чи іншу етнічну спільність на добровільних засадах), екстериторіальною (не пов'язується з конкретною територією) або культурною (зазвичай обмежується саме цією сферою).

У світовій практиці це був перший законодавчий акт про національну персональну автономію, який вводив це поняття у загальні конституційні рамки. Нагадаємо, що документ (складався з десяти статей) як окремий розділ (під назвою «Національні союзи») увійшов до складу Конституції УНР. Цінним для формування сучасної етнополітичної політики є досвід Української Центральної Ради у справі забезпечення прав національних меншин. Передусім це політична лінія керівництва УЦР щодо залучення їх представників до свого складу. На початковому етапі вона реалізовувалася за територіальним (від українських губерній та колоній у Росії й міст Одеси, Катеринослава і Харкова), професійним та партійним принципами. Дещо пізніше представництво було доповнене ще й за національним.

11 січня 1918 р. на засіданні Малої Ради було схвалено IV Універсал, яким УЦР підтверджувала всі демократичні свободи, оголошені раніше, і заявляла, що у «самостійній Народній Українській Республіці нації користуватимуться правом національно-персональної автономії»²². Ухвалення цього документа стало визначною подією у житті українського народу. Тривалий шлях боротьби завершився логічним результатом – проголошенням незалежності УНР. Універсал підтвердив, зокрема, право всіх націй країни на самостійний розвиток.

Цей законодавчий акт викликав доволі неоднозначну реакцію у суспільстві. Безсумнівно, Центральна Рада в той критичний для неї період цим кроком вирішувала, по-перше, свої стратегічні політичні цілі. «Лозунг національно-персональної автономії, – зазначав відомий вітчизняний політичний та громадський діяч О.Гольденвейзер, – став дуже вигідною захисною позицією проти агресивної національної політики пануючої більшості. Українська влада сама народилася з національного руху, вона ще не встигла заразитися звичками „державності“. Тому їй не є притаманним пригноблювати чисто національні спрямування інших народів»²³. По-друге, як свідчення волі лідерів УНР закріпити на законодавчому рівні статус нацменшин цей документ проголошував, що «кожна з населяючих Україну націй має право в межах Української Народної Республіки

²¹ Нова Рада. – 1917. – 28 листопада.

²² Українська Центральна Рада: Док. і мат. – Т.ІІ. – К., 1997. – С.104.

²³ Гольденвейзер А.А. Из киевских воспоминаний (1917–1920 гг.) // Революция на Украине: По мемуарам белых. – Москва; Ленинград, 1930. – С.20.

на національно-персональну автономію, тобто, право на самостійне влаштування свого національного життя. [...] Це є невід'ємним правом націй, і ні одна з них не може бути позбавлена цього права або обмежена в ньому»²⁴.

З іншого боку, окремі положення універсалу важко назвати демократичними. Стаття 2, наприклад, фактично розділила всі меншини в Україні на дві категорії – так би мовити, першого й другого сорту. «Населяючим територію УНР націям, – зазначалося у ній, – великоруській, єврейській і польській – право на національно-персональну автономію дається силою цього закону. Нації же білоруська, чеська, молдавська, німецька, татарська, грецька та болгарська можуть скористуватися правом національно-персональної автономії, якщо до Генерального суду про те поступить заява від кожної нації зокрема, підписана не менш як 10 тис. громадян України»²⁵.

Однак основна проблема полягала у самому принципі, згідно з яким розроблявся документ. Як зазначав Д.Дорошенко, з усіх «запланованих» нацменшин «тільки поляки прагнули організуватися на ґрунті захисту своїх національних інтересів. А найбільш складною виявилася ситуація з російськомовним населенням, яке зовсім не хотіло визнавати себе за національну меншість. [...] У результаті „Закон про національно-персональну автономію”, що ним так пишалися лідери Центральної Ради, в дійсності не викликав ніякого признання з боку тих, кого мав ущасливити – з боку національних меншостей»²⁶.

Складні внутрішньо- та зовнішньополітичні обставини завадили Українській Центральній Раді здійснити програму демократичних перетворень у сфері міжнаціональних відносин, чого вимагала тогочасна ситуація. Проте вона започаткувала процес формування в Україні державної етнополітики, прагнула вибороти право на суверенний розвиток не тільки корінного народу, а й поневоленого свого часу царизмом іноетнічного населення. Діячі УЦР забезпечили високий рівень демократичності та гуманізму законодавчих актів, пов'язаних із міжетнічною сферою. Важливе теоретико-методологічне значення їх полягає в тому, що, по-перше, визнавався сам факт поліетнічності, полікультурності та поліконфесійності українського суспільства, і, по-друге, демонструвалося усвідомлення потреби вироблення чіткої державної політики щодо регулювання національних процесів. У контексті визначення сучасних засад етнополітики на особливу увагу заслуговує й діяльність Центральної Ради щодо створення управлінських структур для керівництва міжетнічними процесами.

²⁴ Українська Центральна Рада: Док. і мат. – Т.ІІ. – С.99–100.

²⁵ Там само. – С.100.

²⁶ Дорошенко Д. Історія України. 1917–1923. – Т.І: Доба Центральної Ради. – Ужгород, 1932. – С.270.

The article deals with the position of Ukrainian Central Council and its leaders considering law regulations of ethnic national relations and status of population of Ukrainian National Republic in a polyethnic state, their theoretical researches that got main law developments in the Universals, the Constitution of UNR and a row of laws.

