

Тамара Макаренко



ПРЕДСТАВНИЦТВО НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Визначено пріоритетні напрями політики Української Центральної Ради та Української Національної Ради щодо національних меншин. З'ясовано механізм національного представництва в органах української влади, прослідковано його реалізацію. Досліджено кількісний склад представників національних груп у різних структурах УНР та ЗУНР.

Ключові слова: Українська Центральна Рада, Українська Національна Рада, Західноукраїнська Народна Республіка, національні меншини, національна політика, міжнаціональна співпраця, пропорційне представництво, органи влади.

На сучасному етапі розбудови української держави з проблемами забезпечення прав національних меншин у поліетнічній Україні безпосередньо пов'язані досягнення національної злагоди в суспільстві, забезпечення державного суверенітету і територіальної цілісності. У цьому аспекті особливої ваги набуває вивчення вітчизняного досвіду у формуванні механізму забезпечення прав національних меншин у період Української революції 1917–1921 рр. урядами УНР і ЗУНР та безпосереднього залучення неукраїнців до діяльності в органах влади.

Окреслена проблема ще не повною мірою знайшла своє відображення у історичній науці, відтак стане об'єктом даного дослідження.

Серед сучасних досліджень обраної тематики слід відзначити праці таких науковців, як В. Верстюк¹, М. Гон², П. Гай-Нижник³, М. Лазарович⁴, В. Устименко⁵ та ін. Головним джерелом дослідження стали опубліковані документи⁶.

Українська Центральна Рада (УЦР) як представницький орган українського народу проголосила широкі національно-персональні та національно-культурні права народів, що мешкали в Україні і, насамперед, найбільших громад – росіян, євреїв, поляків та розробила механізм національного представництва в органах української влади.

По-перше, представники національних меншин увійшли до складу Комісії з розробки проекту Статуту автономії України: 100 членів, обраних за принципом національно-територіального представництва (71 українець, 11 росіян, 8 євреїв, 2 німці, 2 поляки, по одному з числа білорусів, татар, молдаван, чехів, болгар, греків). У матеріалах п'ятих загальних зборів УЦР зазначалося, що «всі національності мають самі розподілити делегатів поміж організаціями», але разом з тим у додатках інструкції зазначався принцип такого розподілу⁷.

Місця були поділені за принципом пропорційності цих меншин до загального складу населення України. Нації, які складали в Україні не менше 1% населення, делегували до Комісії одного представника на кожний такий відсоток. Якщо відсоток був менший, то такій національній групі надавалося право надіслати свого представника лише за згодою комісії. Таким чином, безумовне право на представництва в Комісії отримували всі нації, які становили не менше 1 відсотка населення України, що загалом передбачало 29 місць для представників національних меншин.

По-друге, представництво національних меншин у самій УЦР. Згідно з «Постановами комісії в справі проекту поповнення національного складу Української Центральної Ради представниками народів, що живуть на Вкраїні в меншості» від 28 червня 1917

© Макаренко Тамара Петрівна – кандидат історичних наук, доцент кафедри історії України Бердянського державного педагогічного університету.

р., поповнення складу Української Центральної Ради національними меншинами передбачалося провести на основі їхньої пропорційності до всього населення України; представництво національних меншин слід забезпечити переважно через організації революційної демократії, тобто Ради робітничих і солдатських депутатів та соціалістичні партії.

З цього приводу в «Постановах...», зокрема, зазначалось: «Найбільше відповідаючим інтересам діла засобом поповнення національного складу УЦР комісія пропонує визнати пропорціональне представництво. На підставі цього принципу національним меншостям дається число депутатських місць у складі УЦР згідно з численністю населення цих національних меншостей на Україні. Комісія пропонує додержуватися таких умов щодо розподілення цих мандатів: а) переважне представництво від неукраїнської людності повинно бути від організованої революційної демократії, себто від рад робітничих та солдатських депутатів і соціалістичних партій; б) тільки тим національностям, котрі не виділили з себе соціалістичних партій, мандати передаються через загальні національні організації»⁸.

Поповнення складу представниками національних меншин породило спірну проблему: визначення їхнього кількісного представництва. Це питання обговорювалося упродовж декількох засідань Малої Ради. Ще на об'єднаній нараді київських виконкомів рад і представників політичних партій, що відбулася 22 червня 1917 р. за участю міністрів Тимчасового уряду, обстоювалася думка, що представникам національних меншин у Центральній Раді повинно бути надано 50% місць.

Тож запропоноване Центральною Радою 25-відсоткове представництво викликало негативну реакцію. Так, наприклад, фракція есерів пропонувала для неукраїнців 20 відсотків місць у зазначених керівних органах, В.Винниченко – від 25 до 35 відсотків. Називалися цифри і 28, і 30 відсотків, а самі громадські організації національних меншин претендували на 45 і навіть на 50 відсотків місць, мотивуючи свою позицію тим, що вони в більшості представляють міста України, які є революційними центрами. Особливо активними були національні організації, які розташовувались у Києві, претендуючи на представництво від усіх провінцій України.

Проблема кількісного представництва національних меншин гостро обговорювалася на засіданнях Малої Ради 2–7 липня 1917 р. Так, 2 липня 1917 р. член УПСР М. Стасюк знову порушив зазначене питання, зауваживши, що представництво національних меншин неодмінно повинно бути з провінцій, а не лише з одного Києва, і тому наполягав на принциповому наданні кількох місць для національних меншин. При цьому М. Ковальський, представник УСДРП, відзначив: «Ми до справи процентного відношення мусимо підходити з іншого боку; ми мусимо мати на увазі фактичне відношення революційних сил на Україні». Щодо визначення відсоткової кількості національних меншин у Центральній Раді відбулася дискусія. Від імені фракції УПСР С. Чалий запропонував «виходити з принципу 70% – українцям, 20% – нацменшостям, 10% – соціалістичним партіям»⁹.

Голова уряду В. Винниченко на засіданні 2 липня 1917 р. наголошував на справедливому вирішенні цієї проблеми, пропонуючи 35-відсоткове представництво для національних меншин [3, с.169]. Зокрема, він підкреслив, що необхідно враховувати той факт, що Центральна Рада не має особливої підтримки в таких містах, як Харків, Катеринослав, Одеса, «котрі можуть більш вороже відноситися до нас; ми, в крайньому разі, мусимо погодитись на цих 35%»¹⁰.

Нарешті, 4 липня 1917 р. Мала Рада визначилась, ухваливши «максимум відсотків для національних меншостей призначено 30%»¹¹. Тобто це відсоток представництва неукраїнських громад у складі Малої Ради та Генерального Секретаріату від загальної чисельності цих інституцій.

Першою поповнити свій склад представниками іноетнічного населення прагнула Мала Рада, щоб в оновленому складі реорганізувати Генеральний Секретаріат, який, відповідно до домовленостей із Тимчасовим урядом, мав стати вищим органом виконавчої влади в Україні. Тож до складу Малої Ради було офіційно запрошено 18 представників національних меншин. Ці місця поділені таким чином: одне місце самому Комітетові; 2 – Раді солдатських депутатів Київської Військової округи; 3 – Київській

Раді робітничих депутатів; 2 – соціал-демократам меншовикам; 1 – соціал-демократам більшовикам (але вони це місце не прийняли, тому його передали Раді робітничих депутатів); 2 – російським есерам; 3 – єврейським соціалістичним організаціям; 2 – польським організаціям; 1 – сіоністам; 1 – єврейському демократичному об'єднанню; 1 – комітетові кадетської партії¹². Таким чином, усе іноетнічне населення цілої України мали репрезентувати представники лише київських організацій.

За такими ж нормами мав бути поповнений представниками національних меншин і Генеральний Секретаріат, але М. Грушевський відстоював позицію, що уряд мав формуватися «по принципу діловому, незалежно від всяких процентів і національних рахунків»¹³. У складі Генерального Секретаріату утворювалося 4 нових відомства – праці, шляхів, пошт і телеграфів, торгу і промисловості. Їх керівниками, згідно з рішенням Малої Ради, мали бути неукраїнці; заступниками цих генеральних секретарів – представники національної більшості¹⁴. Отже, УЦР не обмежилася лише політичним представництвом національних меншин у своєму складі, а й подбала, щоб їхні інтереси належно відстоювалися в органах виконавчої влади.

Згода між Центральною Радою і неукраїнськими організаціями була затверджена Тимчасовим урядом і знайшла своє відображення в II Універсалі Центральної Ради. У черговий раз заявивши про небажання відокремлювати Україну від Росії, автори документа заявляли: «Українська Центральна Рада, обрана народом через його революційні організації, незабаром поповниться на справедливих основах представниками інших народів, що живуть в Україні, і стане тим єдиним найвищим органом який буде представляти інтереси всієї людності нашого краю»¹⁵.

11 липня 1917 року відбулося перше засідання Малої Ради, поповненої представниками національних меншин. «Вітаю Вас, товариші, – сказав М. Грушевський, відкриваючи засідання, – вже не як гостей, а як товаришів-співробітників. Я впевнений, що наша спільна праця виведе Україну на шлях розвитку і нової зорі»¹⁶.

На засіданні Малої ради 28 липня М. Зільберфарбом була внесена пропозиція поповнити Українську Центральну Раду 247 представниками національних меншостей з числа тих партій і груп, які вже мали на той час місця у Малій Раді. Комісія, утворена раніше для вирішення цього питання, була доповнена президією Української Центральної Ради у повному складі, і на неї було покладено остаточний розподіл місць національних меншин.

Комісія виходила з того, що в Раді має бути 570 українців, таким чином частка національних меншин становила 30% загального складу, тобто 247 місць. На 4-ій сесії УЦР було вирішено надати у Центральній Раді 104 місця представникам росіян, 50 – євреям, 20 – полякам, 15 місць надавалося громадським організаціям від молдаван, 4 – німцям, 3 – татарам та по одному – від білорусів, чехів і болгар. Таким чином, із 792 членів Української Центральної Ради 198 мали обиратися від неукраїнців¹⁷.

До кінця липня питання кількісного представництва національних меншин у Центральній Раді було вирішене. Вони отримали 202 повноважних мандати і 51 кандидатський. Це було останнє масове поповнення Центральної Ради, закріплене «Постановою комісії в справі поповнення Центральної Ради» від 29 липня 1917 р.¹⁸.

Але документи свідчать, що Центральна Рада й надалі передбачала розширення свого складу. З цим був пов'язаний поділ представників національних меншин на дійсних членів та кандидатів. Останні входили до складу Ради з дорадчим голосом і становили той резерв, з якого мало поповнюватися представництво національних меншин із зростанням реальної кількості українців у Центральній Раді. Право встановлювати конкретний порядок вступу кандидатів до членів Центральної Ради надавалося неукраїнській частині Центральної Ради.

Серед окремих національних меншин найбільше місць у Центральній Раді отримали росіяни (15%) – 114 дійсних членів та 32 кандидати входили до складу УЦР. На єврейську меншину припадало 6%: 50 дійсних членів та 13 кандидатів. Загалом у Малій Раді після низки узгоджень і перестановок євреї отримали 16 мандатів з 66 (понад 24%), посівши друге місце після українців (36 членів)¹⁹. Поляки отримали 2,5% – 20 дійсних членів та 6 кандидатів входили до складу УЦР, окрім того, 2 представники польської національності входили до Малої Ради. Що стосується інших меншин, то

вони в Центральній Раді були представлені так: молдавани – 4, німці і татари – по 3, білоруси, болгары, греки, меноніти, чехи – по 1²⁰.

Таким чином, з поповненням складу представниками від національних меншин в основному була досягнута домовленість між Центральною Радою і неукраїнськими організаціями про спільну подальшу роботу в Центральній Раді.

Важливим чинником діяльності влади ЗУНР усіх рівнів було налагодження нормальних відносин з національними меншинами. Українська Національна Рада (УНРада) двічі (19 жовтня і 2 листопада 1918 р.) задекларувала національним меншинам повну безпечність життя, цілковиту громадянську, національну і віросповідну рівноправність, надавши їм репрезентаційні права та якнайширшу національну автономію. Для реалізації цих прав національностям пропонувалося організуватися в окремі публічно-правові групи і скерувати своїх представників до УНРади. Показово, що перші декларації нової влади надруковано не тільки українською та польською, а й мовою ідиш.

Згідно з «Тимчасовим законом про адміністрацію ЗУНР» (16 листопада 1918 р.), депутатів до УНРади належало обирати за національно-пропорційною системою. Тобто за кожною національністю, залежно від кількості населення, було визначено певне число місць. Це гарантувало усім національним меншинам можливість пропорційного представництва своїх кандидатів у парламенті. Однак національні меншини не скористалися цим правом, а делегати польських, єврейських та німецьких громад були представлені лише в деяких повітових УНРадах. Запропоновані представникам єврейської меншини посади віце-прем'єра судочинства та віце-міністра закордонних справ в українському уряді²¹ залишилися незайнятими.

Отже, УНРада продовжувала бути національно однорідною, тобто тільки українською, оскільки польська, німецька та єврейська національні групи з різних мотивів не скористалися наданим правом делегувати до неї своїх представників.

18 листопада 1918 р. УНРада на пропозицію Ради Державних Секретарів ухвалила створення окремих польського, єврейського та німецького державних секретаріатів.

Подальші законодавчі акти ЗУНР, які були ухвалені взимку-навесні 1919 р., гарантували національностям широкі права, зокрема, визнане право на шкільництво рідною мовою та її використання у зносинах з державною владою. Так, 15 квітня 1919 р. УНРада прийняла закони про скликання Сейму ЗОУНР та про вибори (виборчу ординацію) до сейму ЗОУНР. Обраний в червні 1919 р. однопалатний Сейм мав складатися з 226 послів: 160 українців (70,8% загальної кількості), 33 поляки (14,6%), 27 євреїв (11,9%) і 6 німців (2,7%). З цією метою територію ЗУНР було поділено на національні виборчі округи (15 українських, 5 польських, 5 єврейських, 1 німецький)²². Однак події українсько-польської війни 1918-1919 рр. не дозволили провести вибори до парламенту.

У підсумку зазначимо, що, прагнучи бути органом не лише національного, а й територіального представництва, Центральна Рада та влада ЗУНР здійснювали заходи щодо залучення національних меншин до розбудови держави і запропонували механізм національного представництва в органах української влади. Згідно з ним, національні меншини мали отримати кількість депутатських місць, пропорційну чисельності населення цих меншин в УНР і ЗУНР.

1. Верстюк В.Ф. Склад і структура Української Центральної Ради / В.Ф. Верстюк // Проблеми вивчення історії української революції. 1917-1921 рр. – К.: Інститут історії України. – Вип.4. – С. 5 – 30.

2. Гон М.М. Міжетнічна взаємодія на західноукраїнських землях у міжвоєнний період: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук: спец. 23.00.05 / М.М. Гон. – К., 2007. – 36 с.

3. Гай-Нижник П.П. Налагодження державної служби в добу Української революції / П.П. Гай-Нижник // Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку. Матеріали науково-практичної конференції 18 листопада 2008 р., м. Київ. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009 – С. 37 – 90.

4. Лазарович М.В. До питання про вироблення та реалізацію механізму національного представництва в органах української влади середини 1917 р. // М.В. Лазаревич // Гілея. – 2012. – № 6. – С. 607 – 611; Деякі аспекти етнополітики Директорії УНР та її урядів наприкінці 1918-першої половини 1919 р. // Гілея. – 2012. – № 7. – С. 575 – 579.
5. Устименко В. М. Етнополітичні процеси в Україні на початку ХХ ст.: стан та особливості / В.М. Устименко; НАН України, Інститут історії України. – К.: Ін-т історії України, 2007. – 81 с.; Етнонаціональна політика як фактор державотворення в Україні (1917-1929 рр.): [монографія]. – К.: Ін-т історії України, 2010. – 142 с.
6. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: [У 2-х т.] / Ред.кол.: В.А.Смолій, О.Д. Бойко, Ю.М. Гамрецький та інші; Ін-т історії України НАН України. – К.: Вид-во «Наукова думка», 1996, 1997.
7. ЦДАВО. – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.1. – Арк. 3 – 5.
8. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: [у 2-х т.] – К.: Вид-во «Наукова думка», 1996. – Т.1.: 4 березня – 9 грудня 1917 р. – К., 1996. – С. 139.
9. Там само. – С. 168 – 169.
10. Там само. – С. 168 – 169.
11. Там само. – С. 171.
12. Подковенко Т.О. Права національних меншин і громадян УНР за часів Української Центральної Ради / Т.О.Подковенко // Університетські наукові записки. – 2006. – №2. – С. 37.
13. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть / М. Грушевський. – К.: Т-во «Знання» України, 1991. – С. 34.
14. Нова Рада. – 1917. – 6 липня.
15. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: [у 2-х т.] / – К.: Вид-во «Наукова думка», 1996. – Т.1.: 4 березня – 9 грудня 1917. – К., 1996. – С. 164.
16. Грушевський М.С. Спомини / М.С.Грушевський // Київ. – 1989. – № 8. – С. 128.
17. . Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: [у 2-х т.] / – К.: Вид-во «Наукова думка», 1996. – Т.1.: 4 березня – 9 грудня 1917. – К., 1996. – С. 168.
18. Нова Рада – 1917. – 30 липня.
19. Дорошенко Д. Історія України 1917-1923. [у 2-х т.] / Д.Дорошенко. – Ужгород, 1932. – Т.1. Доба Центральної Ради. – С. 120.
20. Лазарович М.В. До питання про вироблення та реалізацію механізму національного представництва в органах української влади середини 1917 р. / М.В. Лазаревич // Гілея. – 2012. – № 6. – С. 610 – 611.
21. Гон М.М. Вказана праця. – С. 9.
22. Гай-Нижник П.П. Вказана праця. – С. 89 – 90.

Определены приоритетные направления политики Украинской Центральной Рады и Украинской Национальной Рады по отношению к национальным меньшинствам. Выяснено механизм национального представительства в органах украинской власти, прослежено его реализацию. Исследован количественный состав представителей национальных групп в различных структурах УНР и ЗУНР.

Ключевые слова: Украинская Центральная Рада, Украинская Национальная Рада, Западно-Украинская Народная Республика, национальные меньшинства, национальная политика, межнациональное сотрудничество, пропорциональное представительство, органы власти.

The article identifies the priority policy directions of Ukrainian Central Rada and Ukrainian National Council for national minorities. It is clarified the mechanisms of national representation in the Ukrainian authorities, and its implementation is traced. The quantitative composition of representatives of ethnic groups in different structures of the UNC and WUPR is investigated.

Keywords: Ukrainian Central Rada, Ukrainian National Council, West Ukrainian People's Republic, national minorities, national policy, interethnic cooperation, proportional representation, the authorities.