

*Т.П. МАКАРЕНКО***НАЦІОНАЛЬНО-ПЕРСОНАЛЬНА АВТОНОМІЯ ЯК СКЛАДОВА ЕТНОПОЛІТИКИ ПЕРІОДУ УКРАЇНСЬКИХ ВИЗВОЛЬНИХ ЗМАГАНЬ 1917-1921 рр.**

Одним із основних складових Української революції 1917-1921 рр. було забезпечення етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин. Це завдання намагалися вирішувати представники кожної з українських влад, які діяли в означеному періоді. На особливу увагу заслуговує право на національно-персональну автономію, що було проголошене відповідним законом Українською Центральною Радою.

У запропонованому дослідженні проаналізовано основні положення права на національно-персональну автономію, простежуються заходи, спрямовані на реалізацію зазначеного права.

Серед сучасних досліджень необхідно відзначити праці таких науковців, як В.Верстюка, В.Гусєва, Г.Кривоший, М.Лазаровича, Р.Піріг, Л.Рябошапко, В.Солдатенко, В.Устименко та інших. Окремі аспекти проблеми висвітлено в дослідженнях А.Боровика, Т.Горбань, О.Заремби, О.Калакури, О.Кудлай та інш. Джерелом дослідження стали матеріали Центрального архіву органів державної влади і управління України, опубліковані документи.

Зазначимо, що ідея національно-персональної автономії впливала з автономістсько-федералістичних поглядів представників українського руху. Уже в перших виступах лідерів Центральної Ради щодо утвердження української державності вимальовувалися контури майбутнього закону про персональну-національну автономію. Так, у статті «Народностям України» М.Грушевський зазначав: «Повнота національного життя, котрої ми добиваємось для українського народу, не повинна затоптати інших народностей і обмежувати їх значення до свобідного розвитку своєї культурної і національної стихії... Ми виступаємо рішуче проти всяких заходів, звернених на те, щоб порізнити нас з нашими співгорожанами інших народностей. І ми певні, що українське громадянство, український народ, у котрого політичну розважність ми твердо віримо й високо ставимо, нас у тим напрямі підтримає твердо, щиро. Оборонці української національності не будуть націоналістами» [1].

Ідеї національно-персональної автономії знайшли відображення в освітній політиці, загальне керівництво якою здійснював Генеральний Секретаріат освіти. Свідченням цього було обговорення проекту документа Генерального Секретарства «План управління освітою на Вкраїні» під час наради у справі органу освіти 25 грудня 1917 року. Четвертий розділ плану називався «Поділ управління освітою відповідно до національно-персональної автономії народів України»; він передбачав закласти в основу законодавства про національні школи згаданий вище принцип [2, арк.3–3зв.].

Підготовку закону про національно-персональну автономію Центральна Рада почала ще влітку 1917 р., створивши спеціальну комісію, в якій особливо активну роботу проводив член соціалістичної єврейської робітничої партії І.Хургін. Отже, влада розглядала ухвалення закону як один з чинників порозуміння з національними меншинами, їх лояльного ставлення до Української держави.

Упродовж грудня 1917 р. на засіданнях Малої Ради, Генерального Секретаріату проект закону розглядався декілька разів, викликаючи гострі дискусії. Так, наприклад, на засіданні Генерального Секретаріату 19 грудня 1917 р. обговорювали проект закону про національно-персональну автономію, запропонований М.Зільберфарбом. Документ критикували, вказуючи на небезпечність для УНР загалом деяких його пунктів. Соціал-демократ М.Ткаченко заявив, що «проект встановлює не національну автономію, а національну незалежність, яка може привести до конфлікту між частиною і цілим». Представник Бунду в Центральній Раді О.Золотарьов, критикував пункт проекту, який

надавав Національним установчим зборам право національного суверенітету, вважаючи, що воно може призвести до конфлікту між націями України [3, с.47].

Обговорення законопроекту на засіданні Малої Ради відбулося також і 30 грудня 1917 р. та 2, 3 і 6 січня 1918 року. Доповідачем виступив член Малої Ради М.Шац. Як повідомляла тогочасна преса, учасники першого засідання Центральної Ради з розгляду законопроекту зустріли єврейських промовців насторожено, а окремі з них «демонстрували презирство, реагували на деякі положення реготом» [4, с.64–65].

Та, незважаючи на розбіжності між політиками, 9 січня 1918 р. законопроект було затверджено як Закон «Про національно-персональну автономію». У ньому, зокрема, зазначалося, що право на автономію - це право меншин на самостійне влаштування свого національного життя через власні виборні органи, незалежно від місця їх проживання у межах УНР. Передбачалося, що меншини створять Національні союзи, влада яких буде поширюватися на всіх представників цієї національності, а членство в Національному союзі мало ґрунтуватись не на територіальній, а на персональній основі.

Визначення компетенції Національного союзу й окремих його органів покладалося на Установчі збори певної меншини, але вони повинні були затверджуватись Установчими зборами УНР. Відповідно до статті 9 Закону органи Національного союзу проголошувались органами держави, склад яких мав обиратись всіма членами певної меншини, громадянами УНР, яким виповнилось 20 років.

Вищим представницьким органом Національного союзу кожної меншини мали стати Національні збори, а вищим виконавчим органом – Національна рада, обрана Національними зборами. Стаття 10 Закону передбачала порядок вирішення неузгоджень щодо компетенції між органами Національних союзів та загальнодержавними органами.

Законом чітко визначалися меншини, яким надавалося право на національно-персональну автономію або які могли на неї претендувати. Силою цього закону право на національно-персональну автономію отримали одразу російська, єврейська і польська меншини. Основним чинником у визначенні саме цих етнічних меншин, як і загалом у налагодженні взаємовідносин між більшістю та меншинами, вважалися історичні та традиційні стосунки, а також спадщина, яку дістали українці внаслідок свого перебування під владою Польщі та Росії.

Водночас послідовне відстоювання права на національний розвиток неукраїнської частини населення потребувало надання права на національно-персональну автономію не тільки найбільш чисельним та впливовим меншинам, але і всім національностям, які проживали в Україні. Тому правом на національно-персональну автономію могли скористатися й інші національні меншини, зокрема, в законі згадуються білоруська, чеська, молдавська, німецька, татарська, грецька та болгарська. Для цього їм потрібно було подати до Генерального Суду заяву, підписану не менше 10 тис. громадянами УНР, що визнають свою належність до відповідної меншини.

Окрім того, Національні союзи підтримувалися фінансово за рахунок державного бюджету, члени таких союзів складали на добровільній основі «національний кадастр». За кожним громадянином зберігалось право як на включення в даний кадастр, так і виключення з нього на основі заяв, про належність до даної нації. Отже, Закон містив конкретний механізм набуття автономії націями і це був перший нормативно-правовий акт, що включав персональну автономію у загальні конституційні рамки

Закон про національно-персональну автономію, незважаючи на його привабливість, сприйнятий різними колами спільноти неоднозначно. У виступі на засіданні Малої Ради член Центральної Ради від Об'єднаної єврейської соціалістичної робітничої партії М.Літваков заявив, що з ухваленням закону національні меншини набувають зовсім іншого статусу, а їхні представники стають рівноправними громадянами УНР [5, с.98].

Представник ППС-лівиці Корсак, обговорюючи проект закону 2 січня 1918 р., підтримав його, наголосивши, що віднині «він буде нашим бойовим гаслом, за яке ми боротимемось і в Польщі» [6, с.105].

М.Грушевський, оцінюючи значення закону, констатував: «...ми виконали свій обов'язок не тільки перед національностями, які населяють Україну, але і взагалі в справі вирішення національного питання, щоб виключити з інтересів державних інтереси національні і національну боротьбу» [7, с.98]. Сам же голова Центральної Ради надавав закону світове значення і порівнював його з французькою Декларацією прав людини і громадянина, а М.Зільберфарб назвав його «Декларацією прав нації». Підтримку цієї точки зору знаходимо і в пресі. Так, газета «Самостійник» у статті «Національні меншості» на Україні» писала, що «меншості на Україні мусять знайти те місце, яке вони займають в кожній культурній західній державі» [8, с.83]. Тоді, як на думку Д.Дорошенка, закон «не викликав ніякого признання з боку тих, кого мав ущасливити – з боку національних меншин» [9, с.270].

Зазначимо, що унормувати правовий статус національних меншин за короткий термін діяльності Центральної Ради реальних шансів не існувало, оскільки суспільство було розколоте політичними та міжетнічними проблемами та існувала постійна загроза зовнішньої агресії. Так, у лютому 1918 року, коли Київ захопили радянські війська полковника Муравйова, закон про національно-персональну автономію був скасований, а національні міністерства ліквідовані і відновили свою діяльність тільки з поверненням УЦР в Київ.

Серед керівництва Гетьманату однозначної позиції стосовно ставлення до Закону про національно-персональну автономію спершу не було. Національні меншини сподівалися, що його дію буде продовжено. Зокрема, Рада міністрів доручила помічникові державного писаря Романову розробити новий законопроект «Про національно-персональну автономію», але вже на одному з перших засідань гетьманського уряду на початку травня 1918 р. було заявлено про недоцільність існування національних міністерств за ситуації, яка склалася в країні і від ідеї реанімації згаданого закону відмовилися [10, с.42-43] Сам П.Скоропадський мотивував це тим, що «Всі громадяни України рівноправні», і тому 8 липня 1918 р. на засіданні гетьманського уряду Закон про національно-персональну автономію оголосили таким, що припиняв свою дію, а національні міністерства скасовувалися, так як національні привілеї можуть сприяти тільки розквіту національної боротьби. Проте, як зазначають дослідники, діяльність трьох національних міністерств фактично тривала ще понад три з половиною місяці, оскільки ухвала про їх ліквідацію була опублікована лише 22 жовтня 1918 р.[11, с.90].Отже, національні міністерства були скасовані, їх культурно-просвітні справи перейшли до компетенції міністерства народної освіти та мистецтва, а інші - до міністерства внутрішніх справ.

Зазначимо, що найбільше втрачали через відміну Закону про національно-персональну автономію єврейська меншина, яка на його основі розвинула доволі ефективну діяльність. Тому вже на початку травня бундівські організації України різко засудили прихід до влади гетьмана Скоропадського. Вони закликали до скликання Установчих зборів на основі загального виборчого права, до встановлення федеративних зв'язків України з іншими частинами російської демократичної республіки, до виконання вимог національно-персональної автономії

Намагання представників єврейської національної ради (ЄНР), створеної в квітні 1918 р., зарадити справі на зустрічі з головою Ради міністрів Української держави Ф.Лизогубом теж не увінчалася успіхом. Останній заявив делегації президії ЄНР, що уряд скасував національно-персональну автономію і міністерства національних меншин, вважаючи, що вони можуть «породити ворожнечу між націями, які проживають в Україні». При цьому голова Ради міністрів наголосив, що державою гарантовано рівноправ'я усіх громадян незалежно від їх національності й віри [12, арк..40-41].

Незважаючи на такі радикальні заходи, на думку багатьох дослідників, національну політику уряду П.Скоропадського можна характеризувати як виважену і толерантну, хоча, безумовно, спостерігалися деякі порушення прав громадян за національною ознакою. Із часом влада відновила органи державного управління в справах національних меншин,

хоча і значно обмежила їх фінансування. Як зазначає дослідник А. Боровик, 20-22 вересня 1918 р. засідали комісії з питань управління польськими школами в Україні [13, с.44], існувала спеціальна урядова комісія у справах німецьких колоністів, також було засноване українсько-німецьке товариство культурно-економічного зближення. У листопаді 1918 р. Рада міністрів Української держави створила у Києві Союз поляків-землевласників в Україні, завдання якого вбачалося не лише у розвитку сільського господарства, а й у заснуванні культурно-освітніх і фінансових установ. Окрім того, прихильно ставився гетьманський уряд не лише до німців і поляків. Гетьман обіцяв забезпечити рівні права з українцями і кримським татарам та іншим мешканцям півострова у разі його приєднання до Української держави [14, с. 296]

Отже, скасовуючи Закон про національно-персональну автономію та національні міністерства, гетьманський уряд керувався територіально-державницьким принципом, згідно з яким усі громадяни держави є рівноправними, незалежно від їх національності і віри. При цьому мала місце підтримка, в т.ч. фінансова, національно-культурного відродження етнічного населення.

Директорія у своїй національній політиці намагалася використати досвід Центральної Ради, тому 16 грудня 1918 р. відновила чинність закону про національно-персональну автономію. При уряді тимчасово засновано відділ у справах національних меншин до затвердження відповідних міністерств, а виконання обов'язків завідуючого цим відділом доручалося депутату єврейського національного зібрання С.Гольдельману [15, с.209]. Але роботу розпочало лише одне з них – міністерство з єврейських справ. З січня 1919 р. його очолював А.Ревуцький, а з 9 квітня – П.Красний. Для росіян і поляків аналогічних державних органів створено не було. Мотивувалося це тим, що за єврейською меншиною не стояла жодна іноземна держава, в той час як росіяни і поляки орієнтувалися тоді, як правило, вже на існуючі сусідні держави-метрополії. Сам же голова Директорії заявив, що ці міністерства не будуть відновлені «аж до вияснення політичних стосунків між Україною і Сов. Росією та Польщею» [15, с.210].

На думку деяких дослідників, зволікання Директорії відновити національно-персональну автономію для польського населення УНР можна пояснити такими причинами:

1) в цей час йшла боротьба між армією УНР та польською армією за Західну Волинь, на Галичині тривали воєнні дії між УГА та збройними силами польської держави;

2) частина польської спільноти правобережної України активно включилась в процес відбудови польської державності. Поляки ставили перед собою завдання – поставити під сумнів право українського народу на Правобережну Україну. В цих умовах створення польського міністерства, інших органів самоврядування могло бути легальним прикриттям для проведення агітаційної антиукраїнської роботи;

3) Директорія та інші українські державні інституції повинні були рахуватись із настроями українських політичних партій та громадськості, де переважали в цей час антипольські погляди [16, с.41].

Згодом політика Директорії змінюється, це пов'язується із спробою С.Петлюри порозумітися із керівництвом Польщі. Він звертається з особистим листом до Ю.Пілсудського про спільну боротьбу з більшовиками, а 27 серпня 1919 р. Головний отаман УНР у виступі перед українським військом підкреслив про необхідність об'єднання всіх демократичних сил України всіх національностей, тобто полякам Правобережної України гарантувалось задоволення їхніх національних потреб.

Загалом, ситуація що склалася в Україні в 1919 р. була не на користь національних меншин. Військове протистояння між Директорією і радянським урядом витіснило на другий план багато питань внутрішньої політики, серед яких і вирішення проблем інонаціонального населення України.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Нова Рада. – 1917. – 27 квітня.

2. Державний архів Запорізької області (далі ДАЗО). – Ф.2030, оп.2, спр.98, арк.. 3-3 зв.
3. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: у 2-х ./[упор. В.Ф. Верстюк (кер) та інш.]. – К.: Наукова думка, 1997. – Т.2. – 423 с.
4. Клейнер І. Єврейська громадськість України та Центральна Рада (1917-1918) / І.Клейнер // Єврейська історія та культура: матеріали конференції (Київ, 21-22 серпня 1995 р.). – К.: Інститут юдаїки, 1996. – С.64-65.
5. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: у 2-х ./[упор. В.Ф. Верстюк (кер) та інш.]. – К.: Наукова думка, 1997. – Т.2. – 423 с.
6. Калакура О. Польський чинник у діяльності Центральної Ради / О.Я. Калакура // Наукові записки інституту політичних і етносоціальних досліджень НАН України. – Випуск 8. – К., 1999. – С.103-109.
7. Грушевський М. На порозі нової України. Гадки і мрії / М.С. Грушевський // Великий українець: матеріали з життя та діяльності М.Грушевського / [упор.і підг. текстів та фотоматеріалів, коментарі та примітки Демиденко А.П.; ред.кол. Гончар О.Т. та інші]. – К.: Веселка, 1992. – С.133-178.
8. Макаренко Н. Проблема політико-правового становища національних меншин в УНР (1917-1918 рр.) за матеріалами періодичної преси / Н.Макаренко // Наукові записки інституту політичних досліджень. – Випуск 8. – К., 1999. – С.80-85.
9. Дорошенко Д. Історія України. 1917-1923: У 2-х т. / Д.Дорошенко. Ужгород, 1932.– Т.1. Доба Центральної Ради. – 437 с.
10. Рябошапка Л. Правове становище національних меншин в Україні (1917-2000): Монографія / Л.Рябошапка. – Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. І.Франка, 2001. – 484 с.
11. Рафальський О.О. Національні меншини України у ХХ столітті. Історіографічний нарис/ О.О. Рафальський /НАН України. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень. – К.: Полнос, 2000. – 447 с.
12. Центральний державний архів вищих органів державної влади і управління (далі ЦДАВО) України. – Ф.1854, оп.1, спр.86, арк..40-41
13. Боровик А.М. Політика українських урядів щодо формування системи навчальних закладів національних меншин за часів виборювання державності (2917-1920 рр) / А.М. Боровик / Сіверянський літопис. Всеукраїнський науковий журнал. – 2009. - №4. – С.39-46.
14. Українське державотворення: не витребуваний потенціал: Словник-довідник /[За ред..О.М. Мироненка]. – К.: Либідь, 1997. – 560 с.
15. Устименко В. Етнополітичний фактор в політиці Директорії УНР / В.Устименко // Проблеми вивчення історії Української революції 1917-1921 рр. – К: Інститут історії України , 2010. - № 5 – 256с.
16. Мельник І.А. Національні меншини як повноправні суб'єкти української політичної нації/ І.А.Мельник // Наукові праці Львівського національного університету ім. І.Я. Франка. - . Вип.31 – Т.44. – 2005.

SUMMARY

The article analyzes the basic trends of Ukrainian Central Rada Policy, the Hetmanate and the Directory for the national minorities. Considerable attention is given to the right of alien ethnic people in the national-personal autonomy, which was protected by applicable law, it can be traced actions aimed at the implementation of this right. The causes of the cancellation of the law on national-personal autonomy by P. Skoropadskyi and circumstances of resuscitation of national ministries of the Directory UNR are considered on the basis of documentary sources. The main conclusion is in spite of certain differences in the policies of Ukrainian Central Rada Policy, the Hetmanate and the Directory for national minorities, the tolerant attitude was common to all ethnic groups who lived in Ukraine.