

Купрійчук В.М.,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри соціальної
і гуманітарної політики НАДУ

Правове забезпечення розвитку гуманітарної політики в добу Директорії УНР (грудень 1918–1920 рр.)

У статті розглянуто правове забезпечення розвитку гуманітарної політики в добу Директорії УНР. Аналізуються основні напрями та шляхи реалізації законодавства в гуманітарній сфері, акцентується увага на необхідності творчого використання тодішнього досвіду в сьогоденній законотворчій практиці.

Ключові слова: гуманітарна політика, Директорія УНР, державне управління, законотворча діяльність, уряд.

Купрійчук В.М. Правовое обеспечение развития гуманитарной политики во время Директории УНР (декабрь 1918–1920 гг.)

В статье рассмотрено правовое обеспечение развития гуманитарной политики во время Директории УНР. Анализируются основные направления и пути реализации законодательства в гуманитарной сфере, акцентируется внимание на необходимости творческого использования тогдашнего опыта в современной законотворческой практике.

Ключевые слова: гуманитарная политика, Директория УНР, государственное управление, законотворческая деятельность, правительство.

Kupriyuchuk V.M. Legal development of humanitarian policy in the period of the Directory of the UNR (December 1918–1920)

The article considers the legal framework for the development of humanitarian policy in the period of the Directory of the UNR. The basic directions and ways to implement the legislation in the humanitarian field focuses on the need for creative use of the then present-day experience in legal practice.

Key words: social policy, the Directory of the UNR, public administration, legislative activity, the government.

Постановка проблеми. За роки незалежності України науковці досить активно взялися за дослідження широкого кола проблем розвитку та функціонування Української Центральної Ради, Гетьманату П.Скоропадського та Директорії УНР як різновидів національної Української держави. Однак незважаючи на те, що управлінсько-правова наука зробила значний крок у розвідці, висвітленні цього етапу державотворення, особливо Директорії УНР, все ж поза увагою залишаються різні важливі аспекти проблеми законотворення в гуманітарній сфері. Поки що не існує комплексного ґрунтовного наукового дослідження зазначеного періоду, де б оптимально поєднувався б аналіз системи правового забезпечення гуманітарного розвитку та практичні кроки держави щодо реалізації відповідного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Перші управлінсько-правові дослідження періоду національного відродження у 1917–1920 рр. належать безпосереднім учасникам цих революційних подій. Серед них необхідно відзначити наукові праці М.Грушевського, В.Винниченка, Д.Дорошенка, М.Міхновського, С.Дністрянського, Б.Кістяківського, С.Петлюри, П.Скоропадського, П.Христюка, М.Шаповала, А.Яковліва та інших, які містять значний фактичний і документальний матеріал, аналіз тогочасних подій, роздуми над проблемами та шляхами розбудови власної держави та її гуманітарної складової.

Суттєвий внесок у висвітленні питань розвитку української державності зроблено сучасними науковцями: В.Андрейцевою, Ю.Вовком, О.Волохом,

В.Землянською, О.Копиленком, М.Кравчуком, В.Кульчицьким, О.Мироненком, П.Музиченком, А.Присяжнюком, А.Рогожиним, В.Рум'янцевим, В.Самохваловим, О.Святоцьким, О.Тимощуком, Б.Тищиком, І.Усенком, В.Чеховичем, О.Шевченком, Ю.Шемшученком, О.Ярмишем та ін. Цими науковцями фактично започатковано загальну стратегію історико-юридичних досліджень в умовах незалежності України та проголошено необхідність конструктивного переосмислення історичного досвіду і суперечливого характеру становлення і розвитку демократії, української національної державності, законодавчого процесу в Україні, у тому числі в період 1917–1920 рр.

Питання щодо різних складових теорії та історії державного управління гуманітарною сферою містять праці сучасних дослідників: В.Авер'янова, В.Трощинського, В.Лугового, П.Ситника, В.Скуратівського, В.Князева, С.Крисюка, І.Кураса, Б.Гаєвського, В.Майбороди, В.Маслова, І.Надольного, Н.Нижник, П.Надолішнього, В.Рижих, І.Розпутенка, В.Бикова, М.Кравченко, Н.Ярош, В.Карлової та ін. У своїх працях науковці розкривають сутність та основні тенденції розвитку державного управління соціогуманітарною сферою, досліджують процеси децентралізації, роль і місце громадськості в управлінні цією сферою, аналізують базові принципи гуманітарної політики Української держави тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Правове забезпечення розвитку гуманітарної політики Директорії УНР в добу української революції 1917–1920 рр. на різних рівнях досліджується науковцями достатньо давно. Однак не дослідженими належним чином залишається низка ключових питань, зокрема законодавчий процес реформування державного управління щодо будівництва національної системи освіти та культури, гуманітарного розвитку в цілому, засади розбудови державної кадрової політики системи вищої освіти тощо. Потребують подальшого дослідження питання щодо розгляду умов, у яких функціонували наділені законодавчими повноваженнями державні органи досліджуваного періоду, та визначення їхнього впливу на порядок підготовки, прийняття і введення в дію нормативно-правових актів у сфері гуманітарної політики.

Мета статті. Проаналізувати правове забезпечення розвитку гуманітарної політики в добу Директорії УНР (грудень 1918–1920 рр.).

Виклад основного матеріалу. Після зречення 14 грудня 1918 р. влади гетьманом П.Скоропадським в Україні відновилася Українська Народна Республіка (УНР). Але першу УНР друга нагадувала лише назвою та деякими напрямками національної політики. У цілому ж суть була іншою – це була нова форма української державності новітнього часу. Творилася вона в украї несприятливих умовах боротьби за територію України більшовиків, білогвардійців та польських шовіністів. Така ситуація викликала необхідність видання двох постанов: “Про анулювання на території України чинності всіх законів та декретів як так званого “Совітського Українського, так і Совітського Російського Уряду”, і про відновлення чинності законів УНР” від 17 травня 1920 р. і “Про анулювання на території України чинності всіх законів та декретів так званого Російського “Правительства Юга России” (Денікінського), і про відновлення чинності законів УНР” від 21 травня 1920 р., які передбачали, що з дня звільнення від ворога території України на ній відновлюється чинність всіх законів та декретів Української Народної Республіки. Нормативними актами розвитку гуманітарної політики того періоду були декларації, розпорядження, інструкції, універсали, закони.

Вважаючи фундаментом своєї реформаторської роботи мовне питання, спираючись на закон від 1 січня 1919 р. про встановлення української державної

мови, Міністерство народної освіти УНР видало наказ, згідно з яким мова викладання у школах всіх рівнів повинна бути українською. Викладання іншою мовою допускалося лише тимчасово, з дозволу відповідних освітніх органів. Зокрема, для розгляду таких питань міністерським розпорядженням від 5 лютого 1919 р. були створені спеціальні губернські і повітові комісії, до складу яких входили представники місцевих органів влади і самоврядування, "Просвіт", учительської спілки.

Нова влада усвідомлювала, що її попередниками була напрацьована значна законодавча база, яка у своїй основі відповідала освітній концепції Директорії. Це стосувалося як мовних проблем, так і українознавчого спрямування освіти в цілому. Тож головна увага зосереджувалася на тому, щоб закони і розпорядження втілювалися в життя. У принципі цикл українознавчих дисциплін у школі залишався незмінним, більш нагальним вважалося дотримання норм його викладання, ніж предметне розширення [1].

Водночас становище російської мови зазнало змін з протилежним знаком. Її викладання як обов'язкового предмета розпорядженням Міністерства народної освіти (вересень 1919 р.) відмінялося. Насамперед це стосувалося нижчих і вищих початкових і середніх шкіл. Скасовувався закон про обов'язкове знання російської мови при вступі до гімназій та середніх шкіл. Також відмінялося обов'язкове викладання російської мови і літератури, історії та географії російською мовою в приватних навчальних закладах.

Як і за попередніх режимів, найбільша увага приділялася освітній першооснові – початковій школі. На цій ділянці держава отримувала і найбільшу віддачу. За деякими оцінками, освіту в нижчій ланці початкової школи в 1919 р. мали можливість отримати понад 67% дітей. Порівнюючи з дореволюційним періодом це був значний результат. Кількість вищих початкових шкіл зросла за роки української революції з 356-ти до 1210-ти, причому на середину 1919 р. понад 90% вищих початкових шкіл утримувалися за рахунок державного бюджету. Не залишалися поза увагою і школи, що відкривалися й утримувалися місцевими органами самоврядування.

За доби Директорії помітно активізувався і процес розбудови української середньої школи. Створювався новий тип середньої школи в Україні, визначальною рисою якої була її національна спрямованість. У середині січня 1919 р. була схвалена концепція, згідно з якою новий тип української національної школи має відповідати умовам українського життя [8].

Складовою частиною концепції державного шкільного будівництва уряду стало створення упорядкованої, педагогічно обґрунтованої системи державного управління дошкільним вихованням дітей, розроблялися науково-методичні принципи дошкільного виховання малят в українському дитячому садочку. Була також обґрунтована необхідність державного будівництва розгалуженої мережі дошкільних закладів у всіх населених пунктах України з поступовим переведенням їх з-під громадської опіки на державне гарантійне утримання [2]. Під державною опікою перебували дитячі притулки з налагодженням у них дошкільного виховання. На державне утримання переводилися майже всі дитячі будинки для сиріт, а діти в них розподілялися на вікові групи і для кожної з них налагоджувалося дошкільне або шкільне виховання. На ці заходи з державного бюджету асигнувалися десятки млн крб. Тільки в Києві навесні 1919 р. було створено 12 українських, 12 російських, 9 єврейських і кілька десятків дитячих садків змішаного типу. Крім цього, прийнята державна

програма відкриття впродовж 1919–1920 рр. 500 упорядкованих дошкільних закладів у місті [3].

Наступним кроком уряду УНР стало рішення про заснування 14-ти педагогічних семінарій, 10-ти педагогічних інститутів, кількох університетів та 40-ка довготривалих курсів підвищення кваліфікації освітян й виділення на їх утримання 2 млн грн. Також були розроблені державні проекти створення психологічного інституту та центрального педагогічного музею, а в університетах та Київських дворічних учительських курсах – відкриття кафедр української педагогіки. Розпочав реалізовуватися державний проект залучення до роботи після певної перекваліфікації учителів, які емігрували в Україну з Галичини та Росії [4].

Не залишилися осторонь законотворчого процесу створення українського книговидання. Рада Народних Міністрів упродовж 1919–1920 рр. на посилення матеріально-технічної бази діючих друкарень і випуску в них україномовної літератури виділила близько 114 млн грн. Керівництво УНР висунуло на перші позиції випуск різноманітної навчальної та наукової літератури, що стало однією з особливостей його видавничої політики. За рішенням уряду у структурі Міністерства народної освіти був створений видавничий відділ, який займався підготовкою до друку широкого спектра навчальної та методичної літератури для всіх ланок системи національної освіти.

Поряд з підтримкою видавництва різної літератури, Директорія УНР піклувалася і про зміцнення матеріально-технічної бази діючих та створення нових друкарень та видань. За наказом її керівництва були створені автономні друкарні з належною матеріально-технічною базою при окремих міністерствах, як, наприклад, при Міністерстві земельних справ (на її роботу уряд виділив близько 4 млн грн) [5].

Для прискореного розв'язання назрілої проблеми й ліквідації насамперед дефіциту української навчальної, художньої, суспільно-політичної літератури, який виник в Україні в другій половині 1919 р., уряд УНР замовив її випуск за кордоном, залучивши до цієї справи місцеві друкарні й видавництва, створені українськими емігрантами, такі як “Дзвін”, “Час”, “Вернигора”, “Українська школа”. Ці видавництва на прохання уряду до осені 1919 р. надрукували 1,325 млн примірників навчальної й художньої літератури, більшість з яких була привезена в Україну. У цей же час було розміщено у друкарнях Цюріха, Берліна, Лейпцига, Праги, Варшави, Відня замовлення на випуск більше сотні найменувань українських книжок. Їх виконання контролював особисто голова Директорії С.Петлюра. До початку 1920 р. понад 40 найменувань із замовлених книжок вийшло з друку накладом від кількох тисяч до десятків тисяч примірників кожної назви й частина переправлена переважно у західні регіони України.

В Україні і за кордоном в добу Директорії у 1919 р. вийшло з друку 1450, а в 1920 р. 1350 найменувань навчальної, художньої, суспільно-політичної та іншої літератури загальним тиражем близько 10 млн примірників, більшість з яких надруковані українською мовою [6]. Ці показники значно вищі навіть порівняно з кількістю випущеної літератури у більш сприятливий в економічному й політичному плані періоду Гетьманату.

У полі зору законодавчих процесів постійно перебували питання розвитку бібліотечної справи. Директорія наприкінці 1918 р. на підтримку мережі бібліотек України своїм розпорядженням виділила 49 млн грн. Не залишила поза своєю увагою Директорія і діяльність Української Національної бібліотеки. Її фонди поповнювалися новою літературою, старовинними книжками, архівними документами [7].

Законодавча підтримка здійснювалась і в формуванні філій Національної бібліотеки в губернських центрах і деяких інших містах УНР. Надаючи підтримку становленню Національної бібліотеки, уряд Директорії продовжував фінансувати будівництво бібліотечних осередків насамперед для системи шкільної та вищої освіти, видав закон про обов'язкове утворення бібліотек, читалень при всіх діючих середніх школах, училищах, гімназіях і виділив кожному навчальному закладу на його реалізацію по 10 тис. грн. На облаштування своїх бібліотек 1,2 млн грн отримали учительські інститути, семінарії, педагогічні училища, інститути. Адресну допомогу на створення відомчих зразкових бібліотек з належними книжковими фондами було надано Головному управлінню мистецтва та національної культури, Міністерству сільського господарства, науковим товариствам, окремим громадським організаціям.

Директорія, як і попередні українські уряди, здійснювала законодавчу підтримку розбудови дитячих бібліотек, створення яких розпочалося ще за часів Центральної Ради. Ураховуючи зростаючі потреби підростаючого покоління у навчальній та художній літературі, Міністерство народної освіти на початку 1919 р. профінансувало відкриття мережі нових дитячих бібліотек у містах і великих селах. Згодом з ініціативи Київської "Просвіти" та підтримки уряду було розроблено програму відкриття в Україні впродовж найближчих двох років однієї тисячі стаціонарних бібліотек [8].

Правове забезпечення здійснюється і в розвитку театрального мистецтва. На засіданні Директорії 30 грудня 1918 р. було обговорено питання про становище українських театрів та прийнято рішення про їх фінансову підтримку. Так, уряд УНР виділив Державному драматичному театру 25 тис. крб, Молодому театру – 150 тис. крб. Пізніше ще було асигновано Державному драматичному театру – 140 тис. крб та Державному народному театру – 650 тис. крб. З метою поліпшення становища національних театрів урядом УНР було прийнято закон щодо звільнення від податків українські професійні театри, сільські народні театри, робітничі театри, кінотеатри й музичні заходи, які провадяться за рахунок громадських культурно-просвітніх, художніх чи наукових установ [9].

За рішенням уряду наприкінці 1918 р. створюється в Тернополі Український театр під керівництвом М.Бенцаля. Децю пізніше у Станіславі (нині Івано-Франківськ) було організовано другий театр під назвою "Український Черновецький театр" [10].

В умовах громадянської війни через обмежені матеріальні ресурси уряду УНР не вдалося належним чином забезпечити фінансування театрів, що негативно позначилось на їх творчості. З метою покращення матеріального становища працівників сцени своєю постановою Директорія надає Міністерству освіти право видавати грошову премію Українському державному театру та іншим громадським чи приватним театрам за окремі вистави. Щомісячно на це виділялося 5 млн грн. У жовтні 1920 р. було затверджено постанову Директорії УНР про надання допомоги службовцям Українського державного театру в розмірі двомісячного утримання на суму до 6 млн грн.

На початку 1919 р. була розроблена програма перспективного розвитку кіномистецтва в Україні, яка стала вагомим державним фундаментом, що передбачала комплекс заходів щодо збільшення мережі стаціонарних і пересувних кінотеатрів та виробництву українських кінофільмів [11].

Разом з товариством “Українафільм” уряд УНР розгорнув роботу з екранізації насамперед художніх стрічок за творами класиків української літератури, запланував відзняти кілька десятків наукових і дитячих кінофільмів.

Популяризуючи кіно, Директорія підтримувала на законодавчій основі відкриття нових кінозалів і насамперед побудову дитячих кінотеатрів у Києві, Катеринославі, Вінниці, Кам’янець-Подільському та інших містах, що стало новизною у сфері становлення національної кінематографії. Також уряд УНР зобов’язав кінопрокатні організації ввести у свою практику систематичний показ кінофільмів у школах, училищах, ВНЗ, клубах, народних будинках, “Просвітах” та збільшив асигнування на розвиток мережі державних мандрівних кінотеатрів.

Законодавча політика уряду, спрямована на розвиток національного кіномистецтва, знайшла активну підтримку як з боку органів місцевої влади, так і в населення України. Розпорядженням Подільської губернської народної управи було виділено кошти на створення місцевої кінолабораторії, закупівлі 24 кіноустановки для нових стаціонарних і пересувних кінотеатрів в Україні. Активну підтримку у розбудові національного кіномистецтва в низці регіонів УНР надавали повітові органи влади, “Просвіти”, громадські, культурні організації [12].

Успішний розвиток національного кіномистецтва вимагав розгортання державної кадрової політики у цій сфері, подальшої підготовки кваліфікованих спеціалістів. Для підготовки акторів, режисерів, техніків, операторів, декораторів були засновані спеціальні школи у Києві, Одесі, Полтаві; відкриті спеціалізації в політехнічних ВНЗ, театральних училищах, інститутах; створено мережу курсів з підготовки техніків-кіномеханіків.

Посилення матеріальної бази кінематографії, приплив до неї кваліфікованих спеціалістів, акторів сприяли тому, що протягом 1919–1920 рр. були відзняті численні художні, наукові, документальні кінофільми на українську тематику. Усього протягом першої половини 1919 р. українські кінематографісти відзняли майже 100 різноманітних кінострічок, а за 1920 р. – вдвічі більше. Загальний же фонд кінопрокату на цей час нараховував 4,2 тис. найменувань кінофільмів, з яких художніх було 1,2 тис., а решта – інших жанрів.

Директорія УНР продовжувала державний курс на розбудову культури національних меншин, надавала цьому процесу організаційну й матеріальну підтримку, удосконалювала законодавчу базу, спрямовану на захист національно-культурних прав некорінних народів України. За ухвалою Міністерства народної освіти у 1919 р. продовжувалося введення у ВНЗ викладання польською мовою, відкриття кафедр полоністики та спеціалізації в університетах і педагогічних інститутах. Уряд УНР надавав допомогу польській національній меншині зі свого бюджету на розвиток їх культурно-освітніх закладів. Щодо роботи серед інших національних меншин, то Директорія надавала фінансову підтримку грецьким, сербським, болгарським, вірменським, чеським, німецьким школам.

Рада Народних Міністрів виділяла багатомільйонні асигнування на відновлення роботи багатьох єврейських театрів, музеїв, виставок живопису, бібліотек, архівів, синагог. Зокрема, у Житомирі було профінансовано роботу єврейського професійного драматичного театру, виділені кошти для налагодження роботи драматичних напівпрофесійних театрів у губернському та в повітових центрах Волині [13]. На законодавчу основу поставив уряд УНР і питання охорони історико-культурних пам’яток як єврейського народу, так і інших національних меншин.

Висновки. У цілому з огляду на тодішні умови законотворчий і законодавчий процес, очолений Директорією УНР, можна вважати плідним і позитивним, який може бути творчо використаний у наш час національного відродження, розбудови незалежної, демократичної Української держави. Саме у ці роки Директорія багато зробила цінного і повчального в галузі законодавчого забезпечення та реалізації розвитку народної освіти і культури. Сьогодні ми мусимо глибоко аналізувати і враховувати як позитивний досвід, так і допущені помилки, уникати їх у розбудові сучасної України. Завжди пам'ятати, що незалежність України без всебічного розвитку нормативно-правової бази гуманітарної політики і належної її реалізації неможлива.

Напрями подальших наукових розвідок полягають у поглибленому вивченні та виробленні конкретних пропозицій щодо шляхів упровадження законодавчого досвіду розвитку гуманітарної політики у період Директорії УНР у практику сучасних державотворчих процесів в Україні.

Список використаних джерел

1. *Майборода В. К.* Національні школи України: історія, розвиток, уроки / В. К. Майборода, С. В. Майборода // Рідна школа. – 1992. – № 11–12. – С. 6–16.
2. *Улюкаєва Г.* Початок відродження / Г. Улюкаєва // Дошкільне виховання. – 1994. – № 1. – С. 12.
3. *Богуславська В.* Пошуки нового змісту освіти в період національно-демократичної революції в Україні (1917–1920 рр.) (Проект єдиної школи) / В. Богуславська // Схід. – 2000. – № 1 (32). – Січ.-лют. – С. 72.
4. Закон про відкриття учительських інститутів у Житомирі, Єлизаветграді, учительської семінарії у Мерефі на Харківщині та асигнування на ці цілі 816 тис. грн // Вісн. Державних Законів, 1919. – 20 лют.
5. Закон про утворення окремого інформаційно-видавничого відділу при Міністерстві Земельних Справ // Вісн. Держ. Законів. – 1919. – 31 серп.
6. *Мельник Е.* Видавнича справа в Україні в період Директорії / Е. Мельник // Етнічна історія народів Європи. – 2000. – Вип. 6. – С. 76.
7. *Пиріг Р. Я.* Павло Скоропадський: штрихи до політичного портрету / Р. Я. Пиріг, Ф. М. Проданюк // Укр. іст. журн. – 1992. – № 9. – С. 91–105.
8. *Пижик А. М.* Культурно-просвітня діяльність уряду УНР в період Директорії / А. М. Пижик. – К. : Четверта хвиля, 1998. – 36 с.
9. *Романько І.* Театральна справа в Україні під час влади Національних урядів (1917–1919) / І. Романько. – К. : Ін-т історії НАН України, 1999. – С. 18.
10. *Чарницький С.* Нариси історії Українського театру в Галичині / С. Чарницький. – Львів, 1934. – С. 152–153.
11. Закон про українські написи на кінематографічних фільмах УНР // Вісн. Держ. Законів. – 1919. – 2 берез.
12. Українська Народна Республіка. Закони : зб. законів та інших розпоряджень. – Львів, 1919.
13. Резолюція єврейської общини Бердичева “Про відновлення національно-персональної автономії” // Наше слово. – 1918. – 16 жовт.