

УДК 340.11(477)(09):37

Шитий С. І. – кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і
права Національного педагогічного університету
імені М. П. Драгоманова

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ В УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Розглянуто методологічні особливості законотворчого процесу в Українській Народній Республіці періоду Української Центральної Ради. Проаналізовано окремі тогочасні правові акти і результати наукових досліджень, присвячених означеній проблемі. Виокремлено загальні риси законотворчого процесу галузі освіти Української Народної Республіки. Сформульовано пропозиції щодо застосування досвіду тогочасного законотворення в сучасний період.

Ключові слова: освіта, законодавство, законотворчість, Українська Народна Республіка, Українська Центральна Рада.

У сучасній українській державі триває реалізація значної кількості різноманітних реформ, перебіг яких означений низкою проблем. Зокрема, на заваді реформування стоїть недостатнє нормативно-правове забезпечення. Відбувається пошук концепції національної освіти в Україні та одночасний її перегляд із метою інтеграції в систему загальної європейської освіти. Однією з причин такої ситуації можна вважати трансформацію зазначеної концепції протягом усього періоду існування України як незалежної держави з огляду на постійну зміну політичних сил. З позиції юридичного забезпечення реформування й розбудови системи національної освіти в Україні доцільно звернутися до досвіду українського державотворення, а саме до періоду, коли подібне питання було успішно вирішено.

Задля розроблення ефективного, дієвого та сучасного спеціалізованого національного законодавства в цій сфері варто проаналізувати законодавство минулого, з'ясувати підходи до

його створення, методи, якими для цього послуговувалися уряди України попереднього періоду незалежності, а також дослідити логіку й результати таких перетворень освітнього законодавства. Найкраще для такого аналізу підходять документи Української Центральної Ради (УЦР) Української Народної Республіки (УНР) з питань освіти.

Починати досліджувати становлення національної освіти в Україні доцільно з монографії «Історія освіти в Україні» видатного українського вченого, очевидця та безпосереднього учасника подій зазначеного періоду С. О. Сірополка, який систематизував знання про розвиток освітньої системи України в усі історичні періоди. Водночас Н. Ю. Задирака розглянула окремі аспекти правової системи УНР у першому розділі своєї праці «Теоретико-правові питання законотворчості». Значно глибше систему законодавства УЦР УНР вивчено в дослідженні А. Ю. Іванової «Законодавчий процес і законодавча техніка у період Центральної Ради, Гетьманату та Директорії». Систему законодавства УНР періоду УЦР досліджували також В. Б. Чміль, Т. О. Подковенко та ін. Попри констатування певних недоліків, вони досить високо оцінили законодавство УНР, визнавши його загалом прогресивним.

Так, Т. О. Подковенко зауважує, що перші нормативно-правові акти періоду УЦР мали переважно політико-декларативний характер, ніж правовий. Це певною мірою було виправдано. На думку Н. Ю. Задираки, розгляд принципів законотворчості (демократизму, законності, конституційності, науковості, використання правового досвіду, зв'язку з практикою, адекватного відображення нормативно-правових потреб, понятійної визначеності, модальної збалансованості, ретрибутивної забезпеченості) засвідчує, що законотворчий процес – це не лише особлива форма державної діяльності з розроблення правових норм, а й творчий процес. Законотворчість як різновид правотворчості набуває форми особливої діяльності компетентних уповноважених представницьких органів держави з метою закріплення об'єктивної дійсності в нормативно-правових актах.

Загальною проблемою, на розв'язання якої спрямовано зміст статті, є недостатнє і безсистемне правове забезпечення освітньої діяльності в Україні. Зокрема, увагу зосереджено на проблематиці запозичення позитивного досвіду правового

забезпечення становлення та розвитку системи освіти УНР доби УЦР під час розроблення сучасного законодавства про освіту в Україні. Метою статті є визначення на основі аналізу документів періоду УЦР завдань, принципів і методів законотворчого процесу в Україні періоду УЦР УНР у галузі освіти.

Урахування органами державної влади в Україні позитивного досвіду праворегулювання періодів відновлення української державності є корисним не лише для сучасного законотворення, а й відновлення національної законотворчої традиції. Ґрунтовне дослідження такого досвіду варто починати з вивчення принципів функціонування правової системи досліджуваного періоду.

Особливістю останнього є безсистемність законодавства на початковій стадії його становлення. Причиною такого явища є те, що представники УЦР здебільшого не мали професійної юридичної освіти. До того ж, вони не мали досвіду державотворення та законотворення. Іншою причиною такої хаотичності була наявність у державі більш ніж одного законодавчого органу. В УНР існувало поняття галузевих законодавчих органів, що було передбачено галузевим законодавством [1, арк. 64–74]. Безсистемність була наслідком неузгодженості дій різних галузевих спеціалізованих рад та відсутності загальних норм і правил оформлення документів. Єдині вимоги до оформлення офіційних документів вироблялись у процесі діяльності державних органів.

Іншою особливістю є вільна форма укладання документів. Дані фіксували мовою побутового спілкування, художньої літератури і лише інколи – мовою діловодства.

Також спочатку на якість документів впливало складне матеріальне становище УЦР. Часто документи писали від руки в довільній формі, без дотримання загального зразка і на різних видах паперу, що свідчило про низький рівень матеріального забезпечення і складність умов роботи УЦР. Також на початку діяльності УЦР УНР була відсутня єдина термінологія. Наприклад, Генеральне секретарство освіти в офіційних документах іменували «Генеральне секретарство справ освітніх», «Генеральне секретарство освіти» чи просто «Секретарство освіти».

Аналізуючи документи УЦР УНР, треба брати до уваги також ту обставину, що в Україні на той час діяли нормативні акти царської Росії, Тимчасового уряду, радянської влади в різних

галузях права, що не суперечили законодавчим актам та інтересам Української суверенної держави. Як свідчать результати дослідження, УЦР вдалося розробити засади конституційного, земельного, кримінального, фінансового, сімейного, кримінально-процесуального законодавства та освітнього законодавства [2, с. 11].

Для аналізу документів доби УНР доцільно використовувати неформалізований метод дослідження, оскільки вони належать до нині неіснуючої системи права, а отже, до них не можна застосувати формальний юридичний аналіз за сучасними критеріями.

Увесь комплекс державних актів УНР доби УЦР у галузі освіти можна умовно поділити на два періоди: період Генерального секретарства освітніх справ і період Міністерства народної освіти як вищих органів управління освітою УНР. Правові акти, що були видані державними органами в ці періоди, різняться як детальністю, так і метою прийняття. Актам періоду Генерального секретарства притаманна простота й безсистемність викладу. Метою їх видання було регулювання правових відносин у галузі освіти і культури. Прикладом такого документа є Закон «Про скасування шкільних округ» [3, арк. 70]. Фактично основним завданням, яке стояло перед законодавством галузі освіти в період Генерального секретарства, була передача владних повноважень у закладах освіти України від чиновницького апарату Російської держави до осіб, призначених Генеральним секретарством освіти. Водночас офіційно задекларованими цілями вищих органів управління освітою УНР зазначеного періоду були: «забезпечення всім народам України вільного розвитку школи і освіти; об'єднання зусиль для проведення загальної лінії організації освітньої справи; широка децентралізація управління освітою» [4, с. 20–21].

Детальне вивчення системи означеного законодавства засвідчує стрімкий розвиток тогочасної юридичної науки. Перші документи, прийняті за часів Ради, мали загальний і довільний характер викладення. Вони були призначені для декларування позицій УЦР як представницького органу українського народу та визначення правового статусу органів майбутньої держави. Буквально через місяць акти УЦР і Генерального секретарства освіти почали виявляти ознаки поділу на галузі права. Також існувала суттєва відмінність у структурі установчих і галузевих

документів – установчі документи містили в собі лише одну частину, наприклад, Закон «Про скасування шкільних округ». У галузевих документах було передбачено дві частини: основну, у якій зазначали безпосередньо правила поведінки й принципи діяльності певного органу у відповідній галузі, та додаткову, що мала назву «Пояснювальна записка». У цій записці деталізували порядок дій та практичне застосування відповідного закону. На перший погляд, така система нагадує сучасну структуру нормативно-правового акта поділом на загальну й особливу частини. Така подібність, хоч і свідчить про високий розвиток юридичної науки в Україні на початку ХХ століття, проте не є абсолютною. На відміну від особливих частин сучасних законів, нормативним документам УЦР притаманна не лише деталізація застосування закону в конкретній ситуації, а й наявність інструкцій щодо впровадження закону в практику. Прикладом такого акта є Закон УЦР «Про Українську академію мистецтва» від 5 грудня 1917 року [3, арк. 12–19].

Розпочати аналіз нормативно-правових актів галузі освіти УЦР УНР доцільно з документів установчого характеру, зокрема Закону УЦР «Про скасування шкільних округ» від 5 грудня 1917 року [3, арк. 70]. Передусім, слід визначити вид і форму документа. Зокрема, прийнято його у формі закону. За видом він є установчим, оскільки встановлює засади нового порядку здійснення виконавчих повноважень у галузі освіти.

Наступним кроком є визначення загальної ситуації на момент створення документа, обставин його виникнення, історичного і соціального контексту. Історичні передумови прийняття Закону «Про скасування шкільних округ» полягали в наявності на території УНР застарілої системи освіти, що лишилась у спадок від колишньої Російської імперії. Ця система складалася зі шкільних округ. Крім того, керівництво царської системи освіти призначали не лише за професійним, а й за ідеологічним принципом, про що свідчить його позиція щодо української мови та процесу українізації загалом [5, с. 22–24]. Отже, можна дійти висновку, що прийняттю Закону «Про скасування шкільних округ» передували події, які змусили законотворців Генерального секретарства освіти і УЦР прийняти цей закон, крім іншого, для подолання опору з боку проросійських та антиукраїнських сил у галузі освіти.

Також для достовірності аналізу необхідно розмежовувати тогочасні події та наявні різноманітні історичні й політичні оцінки. З юридичної позиції цей Закон передбачав заміну застарілої та неконтрольованої системи шкільних округ і їх керівників на більш спрощену й контрольовану систему комісарів освіти. Закон був установчим документом у межах побудови нової системи управління народною освітою в УНР.

Історичне значення акта полягає в його суті. Документ було прийнято в період Української революції. Його специфіка полягає в установленні нової створеної українцями системи освіти, покликаної забезпечити освітні потреби громадян УНР. В історичному контексті такий крок є надзвичайно важливим, оскільки таким чином керівництво УЦР УНР проголошувало цілковиту національну й культурну незалежність. Завдяки прийняттю зазначеного акта очільники УНР фактично проголосили український народ окремих, повноцінним, самостійним і самодостатнім. Українську націю було визнано державною та спроможною мати власну національну культуру й освіту.

Укладенню документа сприяли декілька чинників. Перший чинник – це отримання Генеральним секретарством освіти реальних владно-виконавчих повноважень у галузі управління освітою шляхом побудови системи з новою структурою розподілу повноважень і призначенням кадрів із визначеною компетенцією. Другий чинник – подолання опору працівників колишньої системи освіти, які не схвалювали політику Генерального секретарства освіти. Третій чинник – це початок побудови української національної системи народної освіти. Четвертий чинник – це відокремлення української науки, культури та освіти від культурно-освітнього простору Російської імперії. П'ятий чинник – політичний. Він полягає в проголошенні УЦР УНР пріоритету самостійності, автономності, а в майбутньому і незалежності України, зокрема у сфері освіти.

Авторами документа були співробітники вищого органу управління освітою УНР, ініціатором його розроблення – генеральний секретар, а потім міністр народної освіти (з червня 1917 року до лютого 1918 року) І. М. Стешенко [6, с. 7].

Достовірність документа підтверджено Центральним державним архівом вищих органів влади та управління України, де його, власне, і зберігають.

Закон «Про скасування шкільних округ» мав значний суспільний резонанс. Його активно обговорювався в наукових колах, хоча в групах інтелігенції з різною політичною орієнтацією оцінки також були різні, оскільки він став першим фактичним кроком до суттєвих змін у системі освіти УНР у напрямі українізації [7, с. 75].

Вивчаючи юридичне оформлення документа, можна констатувати, що за сучасними стандартами оформлення юридичної документації оцінювати цей документ неможливо, оскільки його було створено в межах правової системи УНР і відповідно до вимог, які висували до тогочасних юридичних документів. Згідно із сучасними стандартами, цей закон здебільшого нагадує підзаконний акт міністерства. Водночас слід зважати на те, що він є установчим документом і встановлює лише загальні правила та принципи. Тому, попри брак детальності й відповідності нормам юриспруденції, документові притаманні основоположність, конкретність мети прийняття, а також точне визначення поставлених завдань і засобів їх виконання.

Якщо під час аналізу попередніх документів передусім необхідно було визначити їх вид і форму, то в цьому разі потрібно вдаватися до більш глибокого підходу. Така необхідність спричинена тим, що досліджуваний документ є значно вужчим за сферою свого регулювання та стосується не всієї галузі, а окремих її аспектів. За видом цей акт є досить спеціалізованим, оскільки його не можна оцінити однаково за сучасними нормами права і нормами права періоду УНР. Причинами такої розбіжності в оцінці є різні підходи до концепції розвитку освіти. За сучасними нормами, закон «Про Українську академію мистецтва» є міжгалузевим, оскільки це заклад освіти, що готує працівників культури. Так, нині це був би заклад подвійного підпорядкування. За часів УЦР академія була закладом освіти, котрий належав лише до відомства освіти, оскільки, за концепцією Генерального секретарства освіти, мистецтво є невід'ємною частиною освітнього процесу. Тобто в соціально-політичному контексті Українська академія мистецтв була, з одного боку, закладом освіти з підготовки висококваліфікованих кадрів для культурного виховання українського суспільства, а з іншого – першим закладом вищої освіти, відкритим національною українською владою поза російською метрополією.

Документ було прийнято у формі закону й оприлюднено в офіційному виданні органу виконавчої влади, що відповідало загальноюридичному принципу «промульгації» нормативно-правових актів [3, арк. 19]. На відміну від вищевказаних загальних установчих документів, цей акт має вузьку спеціалізацію, але більш деталізовану. Він складається з основної частини та додаткової, яка містила статут.

Історичною передумовою прийняття Закону «Про Українську академію мистецтва» була складна ситуація з розвитком культури і мистецтва на Україні, що виникла внаслідок боротьби української інтелігенції з органами російської цензури. Стрімке відродження української культури почалося ще наприкінці XIX століття. Усупереч перешкоджанню з боку російського самодержавства, друга половина XIX століття була означена прогресом української культури [8, с. 229–231].

Отже, можна зробити висновок, що прийняття Закону «Про Українську академію мистецтва» засвідчувало його визнання державою і втілення в життя здобутків української культури, забезпечення її подальшого розвитку на більш високому рівні. Таким чином Генеральне секретарство освіти зробило наступний крок у реалізації своєї концепції, за якою культурне виховання є невід'ємною частиною процесу освіти.

З юридичної позиції прийняття зазначеного Закону має досить вузьку мету, що полягає в регулюванні діяльності Української академії мистецтв. У документі передбачено всі аспекти діяльності закладу – від управління і до загального переліку посад [3, арк. 13–19].

Чинники, що сприяли прийняттю цього акта, є ідентичними передумовам прийняття проаналізованого вище документа (авторство, достовірність тощо). Документ було оприлюднено таким самим чином, як й інші закони УЦР, що засвідчує налагоджений механізм тогочасної законотворчості [7, с. 75].

Оформлення закону відповідає зазначеним принципам і вимогам досліджуваного періоду, за винятком окремих особливостей, що зумовлені специфікою документа. Наприклад, порівняно із Законом «Про скасування шкільних округ», розглянутий закон є набагато ширшим і має дві частини. Друга частина складається з чотирьох розділів. У контексті сучасних законів такого типу документ виглядає стислим і неповним. Водночас він є досить детальним і відповідає тогочасним

нормам юриспруденції. Законів притаманні основоположність, конкретність мети прийняття, а також точне визначення поставлених перед документом завдань і деталізація засобів їх виконання, типова для законодавства про освіту вказаного періоду. Цікавою особливістю документа є те, що в ньому закріплено надзвичайно широкі права та свободи студентства [3, арк. 13–14]. Також тут передбачено можливість отримання культурно-мистецької і наукової літератури з-за кордону без сплати державного мита [3, арк. 12], порядок звітності й відповідальності професорів за їхню діяльність [3, арк. 17], встановлення обсягу мінімальної заробітної плати, що позбавило державні органи можливості впливати на розмір виплачуваної платні (це питання є актуальним і нині) [3, арк. 19].

Вищевикладене дає змогу дійти висновку, що Закон «Про Українську академію мистецтва» розроблено з урахуванням потреб тогочасного українського мистецтва, культури та студентства. Норми документа є простими і водночас логічними. Закон цілком відповідає вимогам часу і містить у своїх положеннях усе необхідне для реалізації мети його прийняття. Але цим його наукова цінність не вичерпується – закон «Про Українську академію мистецтва», як і інші наведені закони й акти УЦР, є надзвичайно цікавим і з позиції сучасних євроінтеграційних процесів в Україні.

Система законодавства УНР перебувала на стадії формування, на що вказує відсутність єдиних стандартів оформлення правових документів і довільна форма їх складання. Освітнє законодавство формувалось у процесі діяльності освітнього відомства на основі застосування в межах законотворення практики професійної діяльності, конкретизації мети його прийняття та засобів реалізації. Процесу законотворчості УНР у галузі освіти притаманний принцип поділу законодавства на акти установчого характеру і спеціалізовані галузеві акти. Під час підготовки галузевих законів застосовували принцип поділу на загальну й особливу частини, подібний до сучасного. Основними методами законотворчості в галузі освіти були парламентський метод, тобто прийняття законів УЦР, та позапарламентський, що передбачав прийняття законів спеціальним колегіальним органом на основі вищого органу управління освітою. Аналогічна практика в сучасній правовій теорії вважається недоцільною з очевидних причин,

але теоретичні дослідження в цій галузі можуть бути корисними в контексті вивчення практики функціонування держави з кількома законодавчими органами. Іншим перспективним напрямом є дослідження специфіки особливої частини галузевих актів доби УНР і з'ясування можливості застосування подібної практики в сучасних умовах.

Зазначені принципи законотворення періоду УЦР УНР доцільно застосовувати під час реформування законодавства про освіту сучасної України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, м. Київ (ЦДАВО України), ф. 2581, оп. 1, спр. 10, арк. 83.

2. Подковенко Т. О. Становлення системи законодавства України в 1917–1920 роках (Українська Центральна Рада, Гетьманат П. Скоропадського, Директорія УНР) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Подковенко Тетяна Олександрівна. – Київ, 2004. – 20 с.

3. ЦДАВО України, ф. 2581, оп. 1, спр. 14, арк. 109.

4. Майборода В. К. Вища педагогічна освіта в Україні: історія, досвід, уроки (1917–1985) / В. К. Майборода. – Київ : Либідь, 1992. – 196 с.

5. Лікарчук І. Л. Міністри освіти України : у 2 т. / І. Л. Лікарчук. – Київ : Ешке О. М., 2002. – Т. 1 : 1917–1943 рр. – 328 с.

6. Український педагог Іван Стешенко : навч. посіб. / ред. В. Слюсаренко. – Київ : КМІУВ, 1994. – 220 с.

7. Українська Центральна Рада: документи і матеріали : у 2 т. / Нац. акад. наук України, Ін-т історії, ЦДАВО України ; упоряд.: В. Ф. Верстюк, О. Д. Бойко, Ю. М. Гамрецький ; ред. В. А. Смолій. – Київ : Наук. думка, 1996. – Т. 1. – 587 с.

8. Павлова О. Ю. Історія української культури : навч. посіб. / О. Ю. Павлова. – Київ : Центр учб. літ., 2012. – 368 с.

Стаття надійшла до редколегії 29.09.2016

Shytyi S. – *Ph.D in Law, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the National Pedagogical University Dragomanov, Kiev, Ukraine*

Methodological Features of Lawmaking in Education in the Ukrainian National Republic Ukrainian Central Rada period

A significant number of different reforms take place in modern Ukrainian state, and their course slows down because of a variety of reasons. In education, among other things, the reforms progress is hampered by unsystematic and inadequate regulatory and legal support of the reform process. In Ukraine the search of national education's concept occurs, and at the same time its reforming proceeds having a target to integrate into the system of general European education. One of the reasons for this situation can be considered a permanent change in the educational concept during the all period of Ukraine's existence as an independent state, due to the constant changes in the political parties which have been in power. In terms of the reform's legal support and the national education system development it is useful to refer to the experience of the Ukrainian state's establishment, especially to the period when a similar problem has been resolved successfully. For the development of efficient, effective and modern specialized national law in the educational field it is useful to analyze the legislation of the past for defining the approaches to the development of education legislation, the methods used by the governments of Ukraine in the previous period of independence, and for exploring the logic and results of such reforming of education legislation. The educational documents of Ukrainian Central Rada of Ukrainian National Republic are the best material for such analysis.

The article investigates the problem of legislative support for educational activities in Ukraine. Various solutions to this problem are considered. Using the historical experience of legislation in the field of education is determined as one of the ways of solving problem. Some acts of the period of Ukrainian National Republic, of the Ukrainian Central Rada's era are analyzed, and their characteristics are studied. For analyzing the documents of mentioned period non-formalized method applies.

Keywords: education, law, lawmaking, Ukrainian National Republic, Ukrainian Central Rada.