



Г. М. Грабовська*

ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО В ОСВІТНІЙ СФЕРІ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ І ГЕТЬМАНАТУ

Реформування освіти відповідно до положень Болонського процесу є одним із пріоритетних завдань Міністерства освіти і науки в Україні. Сучасні вимоги до освітньої сфери спонукають до використання найбільш ефективних методів і форм функціонування освіти в Європі. При цьому поряд з світовим досвідом розвитку освіти важливим є врахування національних здобутків освітянської діяльності, в першу чергу її правових аспектів.

Потреба у проведенні порівняльного аналізу організаційних структур органів управління освіти та правових форм їх діяльності у різні етапи становлення держави, зокрема періодів Української Центральної Ради (далі — УЦР) і Гетьманату П. Скоропадського викликана переосмисленням даного досвіду. Поряд із загальноновизнаними європейськими підходами, принципами і методами національне надбання в сучасних умовах розвитку освіти має вагому значимість, так як відображає специфіку та ментальні особливості генезису та правового регулювання української освіти.

Актуальність теми полягає у практичному застосуванні основних тенденцій, закономірностей та кращих національно-освітніх традицій управління освітою та правових форм забезпечення функціонування цієї сфери в сучасних умовах.

Метою дослідження є порівняльний аналіз закономірностей та організаційно-правових основ розвитку освіти в періоди УЦР та Гетьманату П. Скоропадського.

Окремі аспекти цієї проблеми вивчалися такими дослідниками, як О. Завальнюк, І. Лікарчук, С. Майборода, О. Копиленко, М. Копиленко, М. Кравчук, С. Постернак, С. Сірополько, Ю. Телячий та інші.

У праці О. Завальнюка та Ю. Телячого підкреслюється про занедбаний стан освіти на початку революційних подій: “До революції 1917 р. в Україні була відсутня система освіти, що підпорядковувалася добре організованому плану. Вона характеризувалася нагромадженням різних типів шкіл, непов’язаних між собою, які працювали за повної відсутності узгоджених програм та координацій навчально-виховним процесом. Школи знаходились у підпорядкуванні різноманітних відомств”¹.

Основні організаційні заходи функціонування освіти та пріоритетні напрямки діяльності міністерств освіти в період УЦР та Гетьманату відображено в монографії І. Лікарчука “Міністри освіти України (1917-1943 рр.)”. Висвітлює питання структури, функцій, тенденцій розвитку та методів управління освітою С. Майборода. Важливою для даної статті є наукова оцінка законодавчої діяльності державотворців того періоду О. Копиленка. На його думку: “Здобутком першого етапу законотворення не можна, безперечно, вважати й декларації Генерального Секретаріату, які були по суті планами законопроектних робіт, розрахованими на широкий громадський розголос. ... уся законотворча діяльність підпорядковувалася такому плану: робота над Конституцією і — паралельно — поступова розробка законів, необхідних для утворення в Україні “автономного ладу”².

Серед значимих організаційних заходів важливою подією у створенні органу управління освіти періоду УЦР є у запровадження 29 червня 1917 р. Генерального секретарства освіти (далі — ГСО), яке очолив І. Стешенко. Мета діяльності даного органу передбачала насамперед забезпечення рівних умов здобуття освіти усьому населенню та підпорядкування різних шкіл спільному керівництву.

© Грабовська Г. М., 2008

* *Здобувач кафедри теорії та історії держави і права Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

¹ Завальнюк О., Телячий Ю. Будівництво української загальноосвітньої школи в роки національно-демократичної революції (1917-1920). — Кам’янець-Подільський: Абетка-Нова, 2001. — С. 93.

² Копиленко О., Копиленко М. Держава і право України. 1917-1920: Навч. посіб. — К.: Либідь, 1997. — С. 67.



Основним критерієм роботи Генерального секретарства освіти є його функції, які проявлялись в наступних напрямках діяльності: підготовка та внесення на розгляд Центральної Ради законопроектів, видання наказів у справах освіти, централізація фінансування, створення мережі нових навчальних закладів різних типів, затвердження навчальних програм та інше³. З плином часу структура Генерального секретаріату освіти зазнала змін і набрала іншої форми та змісту. Так, до її складу увійшла: шкільна рада; канцелярія генерального секретаря; департаменти: загальних справ, нижчої, вищої і середньої, дошкільної, позашкільної, професійної освіти та мистецтва⁴.

Визначальними напрямками роботи першого Генерального секретаря народної освіти І. Стешенка була українізація освіти, підготовка плану розбудови єдиної школи, початок формування професійної освіти в державі, організація підготовки нового вчителства, реорганізація управління системою освіти⁵.

Новостворений український уряд одержав у спадщину стару, максимально бюрократизовану і централізовану систему управління освітою, головними структурними ланками якої були шкільні округи на чолі з опікунами та адміністрація навчальних закладів з опікунськими радами. Управлінська діяльність спрямовувалася на те, щоб ізолювати школу й освіту від будь-якої новаторської думки, зробити їх знаряддям для зміцнення політичних, соціальних, економічних і культурних позицій керівного класу⁶.

Послідовник І. Стешенка В. Прокопович вніс вагомий вклад у розвиток освіти. Під його керівництвом урядом було прийнято ряд важливих законопроектів з питань діяльності освітньої системи: “Про тимчасові штати середніх та вищих початкових шкіл”, “Про виділення коштів на виготовлення підручників та облаштування тимчасової семінарії для учителів початкових шкіл на Холмщині”, “Про звільнення шкільних будинків від реквізиції”, “Про нові функції педагогічних рад у середніх державних школах”⁷.

Важливим завданням у ході здійснення державного будівництва було питання правового становища національних меншин, яке перебувало в полі зору урядовців УЦР. У цьому плані М. Грушевський зазначає: “Ті національні меншини, що стануть при українцях рішуче, відверто і сміливо в цей вирішальний момент, створять на майбутнє міцний духовний, сердечний зв'язок між українським народом і собою. Ті, що будуть триматися віддалено або вороже, не можуть, розуміється, претендувати на особливо теплі почуття і з української сторони. Але правова сторона мусить бути витримана незалежно від симпатій і антипатій. Право національних меншин буде забезпечене”⁸.

Яскравим прикладом забезпечення права на освіту національних меншин було ухвалення представниками УЦР Закону “Про єврейську вчительську семінарію у Києві”. Цим законом була затверджена матеріальна допомога в сумі 15 тис. крб. та визначені кредити для утримання семінарії відповідно до розроблених штатів. Наступним кроком у забезпеченні прав національних меншин на освіту стало схвалення статуту функціонування вчительської семінарії⁹.

Відповідно до даного статуту для підготовки учителів початкових єврейських шкіл на території УНР була організована Київська єврейська вчительська семінарія. Це був середній навчальний заклад, до якого входило чотири класи і підготовчий курс. Він підпорядковувався безпосередньо міністерству з єврейських справ. При семінарії діяли: бібліотека, педагогічний музей, кабінети та лабораторії. Крім цього, при семінарії функціонувала початкова школа для проведення практичних занять з студентами. Організовувалися курси різного спрямування як для учителів, так і для осіб, які в майбутньому готувалися до педагогічної діяльності.

Керівництво єврейських справ активно готувало інші законопроекти для забезпечення своїх шкіл педагогічними кадрами.

Секретарство з єврейських справ постійно дбало про розвиток початкової освіти та здійснювало нагляд за рівнем педагогіки єврейської шкільної і позашкільної освіти що

³ Завальнюк О., Телячий Ю. Вказ. праця. — С. 132-133.

⁴ Протоколи шкільної ради при міністерстві з 17 липня 1917 р. по 24 квітня 1918 р. // ЦДАВОУкр. — Ф. 2581. — Оп. 1. — Спр. 1. — Арк. 1-Ю.

⁵ Лікарчук І. Міністри освіти України: в 2-х т. — К.: Видавець Ешке О. М., 2002. — Т. 1. (1917-1943 рр.) — С. 18.

⁶ Там само. — С. 34.

⁷ Там само. — С. 49.

⁸ Великий українець: Матеріали з життя та діяльності М. Грушевського / Упор. А. Демиденко — К.: Веселка, 1992. — С. 107.

⁹ Ф. 1063 с. — Генеральний секретаріат УНР (червень 1917 р. — 9 січня 1918 р.). — Оп. 1. — Спр. 6. — Арк. 67.



мав відповідати сучасній єврейській світовій культурі. Пріоритетним напрямком розвитку єврейської освіти було запровадження всезагального обов'язкового навчання та фахова підготовка вчителів. Подолання даної проблеми планувалось вирішити шляхом відкриття короткотривалих курсів¹⁰.

Практичне втілення цих законопроектів не відбулося через складні політичні обставини, що змінили курс державної політики загалом та освітньої сфери зокрема.

Події 29 квітня 1918 р. відкрили новий період у державно-правовому житті України, добу Гетьманату П. Скоропадського, яка продовжувалась сім з половиною місяців.

Цей період був успішним в організаційно-правовому забезпеченні розвитку освіти. П. Скоропадський оголосив себе гетьманом усієї України і відразу приступив до створення апарату влади. Що стосується старих органів влади, то Центральна Рада і всі земельні комітети розпускалися, міністри та їх заступники звільнялися, але урядовцям нижчої ланки пропонувалось працювати на своїх посадах даліше¹¹.

Реформи в освітянській сфері закономірно розпочалися зі зміни головного керівництва. Міністерство народної освіти очолив М. Василенко.

Основними принципами і підходами діяльності освітнього міністерства було: “Захист прав меншин, плановість і послідовність проведення реформ, визнання пріоритетності української мови в народній школі, як мови викладання, а в середній і спеціально учительській школі — обов'язковим предметом навчання; надання суб'єктам освітньої сфери широкої ініціативи у справі будівництва української національної школи всіх типів”¹².

Разом з тим до різких змін у діяльності та розвитку освіти народів інших національностей, що проживали на території України, призвела ліквідація міністерств єврейських, польських, російських справ. Принцип національно-персональної автономії, проголошений Центральною Радою, був ліквідований. Ці події спричинили великі невдоволення з боку представників національних меншин.

25 травня 1918 р. гетьман затвердив “Положення про Малу Раду Міністрів”, до складу якої входили заступники міністрів. До її повноважень відносились, “розгляд тих законодавчих і адміністративних пропозицій окремих міністрів, що в силу їх нескладності не потребували взаємної згоди відомств у письмовій формі та проектів штатів і кошторисів окремих міністерств” та інші біжучі питання¹³.

З метою активізації освітньої діяльності 21 червня 1918 р. Міністерство народної освіти перейменовано в Міністерство народної освіти та мистецтва (далі — МНОМ). В цілях успішного розвитку й поширення національної української культури гетьман прийняв рішення про відокремлення з Міністерства народної освіти та мистецтва всіх інституцій національної культури (бібліотеки, музеї, театри і т. д.) і зосередження їх в особливому відомстві — Генеральне управління мистецтв та національної культури, якому були підпорядковані справи мистецтв, художнього виховання і культурні установи.

До внутрішньої структури Міністерства народної освіти і мистецтва входили департаменти: загальних справ з шістьма відділами, вищої освіти, середньої освіти з трьома відділами, нижчої освіти з двома відділами, професійної освіти з трьома відділами та дошкільної і позашкільної освіти, а також ряд відділів мистецького напрямку — театральний, музичний, охорони пам'яток старовини і давнього мистецтва, пластичного мистецтва, архівно-книжково-бібліотечний та інші. Вказана організаційна структура свідчить не тільки про внутрішню зміну у міністерстві, але і зміну форми управління¹⁴. Слід зазначити, що централізований характер сприяв налагодженню і розмежуванню управлінських функцій у різних відділах в департаментах, що дозволяло більш кваліфіковано виконувати роботу у середині кожної міністерської інституції.

М. Василенко неодноразово вказував на необхідність усебічного розмежування справ середніх і вищих шкіл. Тому важливого значення набула справа реформування департаменту вищої і середньої школи, який був розділений на два департаменти вищої школи і середньої школи, що активізувало роботу обох департаментів і підвищило

¹⁰ Ф. 1854. — Міністерство єврейських справ. — Оп. 1. — Спр. 4. — Арк. 36 зв.

¹¹ Полонська-Василенко Н. Історія України: У 2-х т. — К.: Либідь, 1993. — Т. 2. — С. 491.

¹² Звіт про роботу відділів, департаментів // ЦДАВО України. — Ф. 2201. — Оп. 1. — Спр. 403. — Арк. 17-18.

¹³ Завальнюк О., Телячий Ю. Будівництво української загальноосвітньої школи в роки національно-демократичної революції (1917-1920). — Кам'янець-Подільський. Абетка-Нова, 2001. — С. 147.

¹⁴ ЦДАВО України. — Ф. 2457 — Оп. 2 — Спр. 4 — Арк. 34.



відповідальність даних структур за стан справ у сфері освіти¹⁵. Крім того, накопичення великої кількості документів вимагало детального їх опрацювання і прийняття відповідних рішень, що створювало великий обсяг роботи, часто не посильний для виконання. Відтак створення двох департаментів у певній мірі вирішувало ці проблеми. Для організації діяльності вищевказаних структур 1 червня 1918 р. П. Скоропадським були призначені керівники департаментів: середньої школи — А. Синівський, а вищої школи — Ф. Сушицький. З перших днів роботи департаменту вищої освіти проведений аналіз ефективності його роботи та стану. За оцінкою заступника директора департаменту професора В. Дубинського, “відділ вищих шкіл був у поганому, безсистемному стані: склад урядовців відділу був малочислений і не відповідав вимогам, заведені справи не впорядковані, велика кількість документів попередніх місяців не виконана і т. і.”. Згодом, звітуючи про діяльність департаменту вищої освіти, її директор Ф. Сушицький зауважив, що ті величезної історичної ваги справи, які поклалися на співробітників департаменту, такі як: розробка законопроектів, що згодом стали законами та були реалізовані в життя, організаційні питання у плані відкриття великої кількості навчальних закладів та контроль за розв’язанням цих питань — важко було негайно вирішити та повністю втілити в життя і тому піддавались критиці¹⁶. Вищевказане підтверджує, що все ж таки ця реорганізація в середині міністерства, хоч і не вирішила усі проблеми, нагороджені за попередній період, але все-таки покращила ефективність роботи департаментів.

Характерною особливістю діяльності Міністерства народної освіти та мистецтва України часів М. Василенка та всього гетьманського уряду було те, що, незважаючи на певні розходження з представниками УЦР, робота була проведена плідна в плані реорганізації штатної структури підрозділів середньої та вищої школи, яка підвищила результативність їх діяльності.

Необхідно зауважити, що пріоритетом у діяльності М. Василенка на посаді Міністра народної освіти та мистецтва, найважливішим і найсуттєвішим завданням була українізація освітньої системи, а радше — продовження тієї справи, що її досить успішно започаткували І. Стещенко та його соратники. Зазначимо, що попри переконання в необхідності проведення поміркованої політики з даного питання, М. Василенко змушений був продовжувати роботу, започатковану в часи Генерального секретарства освіти¹⁷.

У своєму дослідженні “Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917-1959 рр.)” С. Майборода зазначив, що засади розбудови освіти в Україні в 1917-1921 рр. є методологічними орієнтирами організації вищої національної школи. Їх цінності не втратили актуальності й сьогодні, вони мають втілюватися в життя. Для цього необхідно глибоко продумати й змодельовати майбутню систему управління вищою освітою в Україні і на основі ґрунтовних наукових досліджень визначити етапи та заходи щодо переходу від нинішнього стану системи управління до якісно вищого, результативнішого його рівня на основі минулого досвіду¹⁸.

Аналіз архівних матеріалів підтверджує, що діяльність уряду П. Скоропадського у сфері розвитку освіти була позитивною, зокрема — створення широкої мережі нових навчальних закладів різних ступенів та українізація існуючих шкіл. У процесі такого реформування значна увага приділялася духовно-культурному розвитку українського народу. Очевидними були здобутки уряду у створенні нової системи освіти. Серед різнопланового аналізу науковців важливою є оцінка про роботу уряду у цій сфері О. Субтельного, який вказав, що за лічені місяці в складних умовах гетьманський уряд зробив те, про що українська інтелігенція мріяла віками¹⁹. Крім того, необхідно зауважити, що в період Гетьманату 9 липня 1918 р був скасований Закон “Про національно-персональну автономію”, який передбачав широкі повноваження національним меншинам. У цьому плані необхідно підкреслити, що втрата чинності вищевказаного Закону не вплинула на права національних меншин у даній сфері. Освітні заклади національних меншин плідно продовжували роботу, стверджуючи свою самобутню ідентичність, а

¹⁵ ЦДАВО України. — Ф. 2201. — Оп. 1. — Спр. 50. — Арк. 42.

¹⁶ ЦДАВО України. — Ф. 2201. — Оп. 1. — Спр. 326. — Арк. 185-202 зв.

¹⁷ Лікарчук І. Вказ. праця. — С. 64.

¹⁸ Майборода С. Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917-1959 рр.) / Українська академія державного управління при Президентові України. — К.: УАДУ, 2000. — С. 115.

¹⁹ Субтельний О. Україна. Історія / Пер. з англ. Ю. Шевчука; Вступ. ст. С. Кульчицького. — К.: Либідь, 1991. — С. 312.



представники різних національностей, без будь-яких обмежень, виконували свої повноваження у складі уряду П. Скоропадського.

Доречно буде звернути увагу, що суттєвою помилкою даного уряду була відсутність взаєморозуміння між представниками УЦР та новим урядом. Розбіжність з курсом розвитку освітньої галузі своїх попередників призвела до втрати послідовності у реалізації української державної політики у цій сфері. Спостерігається у діяльності зміна принципу демократизму на бюрократизм, перевага надається авторитарному методу керування справами, що в період ведення війни можливо було оправдано.

Враховуючи, що для обох періодів державотворення характерними були часті зміни керівництва, УЦР, незважаючи на перешкоди, взяла на себе виконання всіх важливих завдань, які сприяли ефективній роботі новостворених владних органів освіти, українізації школи, запровадження нової системи управління даною сферою і її правове закріплення. Центральна Рада йшла на компроміс з Тимчасовим урядом і намагалася вирішити основні стратегічні питання майбутньої освітньої політики та нагальні освітні проблеми сьогодення, стверджуючи принцип демократичності у цій діяльності.

Гетьманський уряд П. Скоропадського обрав дещо відмінний від своїх попередників стиль та метод управління освітньою сферою. Був скасований статус національно-персональної автономії, попередньо діючі освітні органи управління були ліквідовані, домінуючим став принцип централізації. Взамін демократизму було посилене державницьке управління, відновлювалися попечителі шкільних округів.

Значимість періоду Гетьманату в реорганізації освіти підтверджується: підготовкою Проекту тимчасового закону про управління шкільними справами на Україні, виготовленого комісією під головуванням В. Науменка; відкриття великої кількості українських шкільних закладів різних рівнів, організація курсів, внутрішня зміна державних органів у середині Міністерства народної освіти і культури та інше. Таким чином, виходячи з аналізу прийнятих різнопланових нормативно-правових актів, можна стверджувати, що робота уряду у цей період мала далекоглядні погляди щодо подальшого вдосконалення законів, які б сприяли активізації розвитку української освіти.

У цілому, незважаючи на різні погляди науковців щодо оцінки методів роботи обох урядів, слід відзначити, що ціль їхньої діяльності була єдина — створення належної системи управління, відродження національної освіти, максимальне забезпечення інтересів усіх національностей, проживаючих на території України, та організація правових засад функціонування освітньої сфери, відповідно до вимог часу.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою теорії та історії держави і права
Тернопільського національного економічного університету
(протокол № 9 від 23 квітня 2008 року)*

