

УДК 351.85:304

В. М. Купрійчук, доктор наук з державного управління, доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України

**УПРАВЛІНСЬКІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
ЩОДО РОЗВИТКУ ГУМАНІТАРНОЇ СФЕРИ
В ДОБУ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ 1917–1920 рр.**

Розкрито управлінські засади реалізації державної політики щодо розвитку гуманітарної сфери в добу української національної революції 1917–1920 рр.

Ключові слова: гуманітарна сфера; державне управління; гуманітарна політика; Українська Центральна Рада; Гетьманат; Директорія; Українська держава; Українська Народна Республіка.

The article reveals detailed management principles of state policy on development of humanitarian sphere day Ukrainian national revolution of 1917–1920.

Key words: humanitarian sphere; public administration; social policy; the Ukrainian Central Rada; Hetmanate; Directory; Ukrainian State; Ukrainian People's Republic.

Постановка проблеми. Гуманітарна політика будь-якої держави може бути успішною за умови використання нею всього наявного історичного досвіду в цій сфері. Успішна трансформація нинішнього українського суспільства неможлива без глибоких перетворень у його духовному житті. Своєю чергою, такі перетворення можуть бути конструктивними, привести до очікуваних результатів тільки тоді, коли спиратимуться на потужний фундамент історичного досвіду, на критичне переосмислення причин злетів і поразок минулих часів. Одним із найяскравіших і значущих періодів у розвитку гуманітарної сфери Української Держави була епоха національно-визвольної боротьби українського народу 1917–1920 рр.

Тому нині актуальним для науки “Державне управління” є поглиблене та всебічне вивчення форм, методів, засобів впливу українських урядів 1917–1920 рр. на розвиток національної освіти, науки, культури в добу існування й діяльності Української Центральної Ради, Української Держави П. Скоропадського та Директорії УНР.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Публікації наукових досліджень на тему державного управління гуманітарною сферою почали з’являтися ще за доби Української Центральної Ради, Української Держави та Директорії УНР. Політичні й культурні діячі В. Винниченко, О. Войнаренко, М. Грушевський, Д. Дорошенко, Л. Курбас, Р. Млиновецький, Г. Павлуцький, Ф. Шмідт та інші у своїх статтях порушували актуальні проблеми державної побудови національної освіти, науки, культури на території України.

Складники теорії та історії державного управління, управління в галузях освіти, науки, культури досліджено в працях сучасних науковців: В. Авер’янова, В. Трощинського, В. Лугового, В. Скурапівського, В. Князева, П. Ситника, І. Кураса, В. Майбороди,

© В. М. Купрійчук, 2015

В. Маслова, І. Надольного, Н. Нижник, П. Надолішнього, В. Рижих, І. Розпутенка, В. Бикова та ін. Вони розкривають сучасні тенденції розвитку державного управління гуманітарною сферою, досліджують процеси децентралізації впливу держави на духовне життя суспільства, роль і місце громадськості в управлінні культурою, сутність державного управління вищою освітою, наукою та іншими складниками гуманітарної сфери.

Мета статті – дослідити підгрунтя і розкрити деякі тенденції трансформаційних перетворень системи державного управління щодо розвитку гуманітарної сфери в добу української національної революції 1917–1920 рр.

Виклад основного матеріалу. Перемога Лютневої революції 1917 р. у Росії, падіння самодержавства докорінно змінили політичну ситуацію в Україні. На порядку денному постало питання про самовизначення України і відродження її державності та гуманітарного простору. Теоретичне обґрунтування необхідності побудови власної держави, здійснюване впродовж багатьох років передовими представниками українського народу, набувало характеру конкретних дій, потребувало практичного втілення в життя проголошуваних ідей. Таке завдання було надзвичайно важливим і водночас надзвичайно складним. Це був один із найскладніших періодів у розвитку української державності. Це час утворення Української Центральної Ради (далі – УЦР), ствердження суверенітету й незалежності Української Народної Республіки, чотирьох Універсалів як визначних актів державотворення, розвою української мови, освіти, культури. З іншого боку, це період хаосу, гострого протистояння та міжособної боротьби різних суспільних верств і політичних партій” [1].

Основні правові напрями гуманітарного розвитку УЦР визначила у відозві до українського народу від 22 березня 1917 р. та в резолюції Українського національного конгресу (квітень 1917 р.). У цих історичних документах невідкладними завданнями ставилися відродження української мови, освіти, культури; створення національних вищих, загальноосвітніх і спеціальних навчальних закладів, культурно-освітніх установ; збільшення кількості українських періодичних видань тощо. Після проголошення I Універсалу УЦР було засновано Генеральний Секретаріат, який виконував управлінську функцію уряду й у своєму складі мав 14 генеральних секретарів, у тому числі у справах гуманітарної сфери. Зауважимо, що протягом березня–серпня 1917 р. управлінськими рішеннями Генерального Секретаріату тільки на Київщині було засновано 18 українських гімназій, на Полтавщині – 16, на Поділлі – 5, також було відкрито 53 українські середні школи [2].

Водночас улітку 1917 р. у Києві засновано перший український народний університет. Пізніше такі навчальні заклади було відкрито в Миколаєві, Одесі, Харкові, а також розроблено проекти й виділено кошти на створення національних університетів у Кам'янці-Подільському, Умані. Проголошення в листопаді 1917 р. Української Народної Республіки (далі – УНР) фактично надало Генеральному секретарству освіти статус міністерства освіти і значно ширші можливості для практичних управлінських перетворень у гуманітарній сфері. Вже протягом листопада–грудня відбулися значні зміни на законодавчому рівні, що стосувались як трансформації державного управління гуманітарною сферою, так і розвитку культури національних меншин України.

Практично всі конституційні акти УНР спиралися на концепцію правової гуманітарної держави. Доцільно зазначити, що в УНР поняття правової гуманітарної держави ототожнювалося з принципом верховенства права і вважалось одним із найважливіших здобутків людської цивілізації. В основу конституційних актів закладено такі загально-визнані засади, як ствердження суверенітету народу і суверенітету держави, розподіл

гуманітарних функцій між окремими органами державної влади, забезпечення основних прав людини. Поєднання двох начал – верховенства і незалежності – означає право держави на незалежність і свободу від посягань ззовні та зсередини, а також право управляти, панувати, володарювати, вільно приймати рішення, здійснювати управлінські функції верховної влади, тобто те, до чого прагнув український народ. Після проголошення IV Універсалом самостійності УНР (22 січня 1918 р.) Генеральний Секретаріат реорганізувався в Раду Народних Міністрів (далі – РНМ), а на місці Генерального Секретаріату освіти було сформовано Міністерство народної освіти. Також створено окремі національні міністерства: Міністерство великоруських справ, Міністерство польських справ і Міністерство єврейських справ. Ураховуючи інтереси неукраїномовного населення, УЦР проголосила: “Всі закони, адміністративні приписи і постанови, проголошені українською мовою, повинні друкуватись також російською, єврейською і польською мовами”. Проголошувався курс державного управління на забезпечення можливості отримати безплатну освіту в загальноосвітніх школах усім дітям. Запроваджувався принцип децентралізації управління освітою, право відкривати школи надавалося органам місцевого самоврядування [3, 103, 109].

Історичний досвід законотворчої діяльності Української Центральної Ради щодо розвитку гуманітарної політики (березень 1917 – квітень 1918 рр.) має дуже велике як теоретико-пізнавальне, так і практичне значення. Саме у ці роки було створено політико-правову базу гуманітарної сфери і на її основі засновано державну національну систему освіти, науки, культури, кіномистецтва, видавничу та бібліотечну справу, здійснено глибокі перетворення в інших галузях гуманітарного розвитку.

Установлення влади гетьмана П. Скоропадського започаткувало другий період української державності (квітень–листопад 1918 р.) – авторитарно-монархічний – та нову державно-управлінську систему відносин між особою і державою. Гуманітарний процес в Українській Державі порівняно з порядком видання законів Українською Центральною Радою зазнав трансформацій, які здебільшого були пов’язані зі зміною форми державного управління загалом.

Основоположними документами, що заклали підґрунтя правотворчого гуманітарного процесу Гетьманату, стали “Грамота до всього українського народу” і “Закони про тимчасовий державний устрій України”. Те, що уряд (Рада Міністрів) Української Держави використовував кращі державно-управлінські здобутки своїх попередників у розбудові гуманітарної політики, підтверджує той факт, що весь масив гуманітарних законів, які діяли в Україні до гетьманського перевороту, не втрачав своєї чинності [4].

Безпосередньо гуманітарною складовою частиною державної політики (крім освіти і науки) опікувалося створене в червні 1918 р. Головне управління у справах мистецтв та національної культури України у складі Міністерства народної освіти і мистецтва [5].

Головними здобутками новоутвореної державної інституції з державного управління гуманітарним (культурно-мистецьким) процесом стало створення низки державних установ: Національного музею на базі Київського художньо-промислового і наукового музею, Національної бібліотеки, Національної опери і Державного драматичного театру, Національного архіву та Археографічної комісії на основі попередніх напрацювань Київської комісії давніх актів і департаменту мистецтва при уряді Української Центральної Ради.

За період державно-управлінської діяльності Гетьманату з травня до грудня 1918 р. у галузі початкової та середньої освіти Рада Міністрів прийняла важливі закони й постанови: “Про додаткове асигнування 600 000 карб. на господарські видатки державних загальноосвітніх середніх шкіл”; “Про заснування при середніх загальноосвітніх

школах 350 стипендій”, “Про об’єднання до одного типу різнорідних нижчих початкових шкіл, про зміну штатів їх та про збільшення державної допомоги школам” тощо [6].

Підвищену увагу Гетьманат приділяв вищій освіті. Крім діючих університетів у Києві, Харкові, Одесі та Новоросійську, 17 серпня на законодавчому рівні було засновано Кам’янець-Подільський державний український університет, а також відбулося перетворення Київського народного українського університету на Київський державний український університет.

Розвитку концепції державної побудови вищої освіти стосуються також постанови уряду про підготовку національних наукових кадрів та про встановлення 20 стипендій для підготовки професорів і вчителів вищих шкіл з українською мовою викладання. Керівники Української Держави виявили розуміння того, що без підтримки науки не можна успішно вирішувати й інші питання державного будівництва. Саме 14 листопада П. Скоропадський підписав Закон “Про заснування Української академії наук у м. Києві” як державної установи в безпосередньому віданні верховної влади [7].

За активного сприяння Міністерства народної освіти і мистецтва було створено Національну оперу – Український державний театр драми та опери, Перший і Другий українські національні хори в Києві, Державну капелу бандуристів, Державний симфонічний оркестр імені М. Лисенка, Кобзарську школу, Національну галерею образів. Плідно працювали Київська, Одеська й Харківська консерваторії. Правовою основою розвитку бібліотечної справи стало підписання у серпні П. Скоропадським Закону “Про утворення Фонду Національної Бібліотеки Української Держави”. Бібліотеки на зразок національної з фондами української літератури відкривалися у Херсоні, Харкові, Полтаві, Вінниці та інших губернських і повітових центрах [8].

Характеризуючи державно-управлінську діяльність Директорії в гуманітарній сфері, зауважимо, що на час приходу її до влади в Україні тією чи іншою мірою діяли різні джерела права, в тому числі гуманітарного – законодавство Російської імперії, Тимчасового уряду, Української Центральної Ради, Гетьманату, радянської влади. Найважливішим напрямом гуманітарної політики в цей час стала українізація школи. З-поміж першочергових нормативних актів Директорії були видані закони “Про утримання художніх ремісничих шкіл, майстерень, а також на тимчасові штати цих шкіл”, “Про утворення комісії з реорганізації середньої художньої освіти”, а також ряд інших постанов. Вважаючи гуманітарним фундаментом своєї реформаторської роботи з розбудови української державності мовне питання, Директорія ухвалює Закон “Про державну мову в УНР”, який визначав обов’язковість застосування її в армії, флоті й усіх урядових та загальних громадських публічно-правових установах, а з 1 лютого 1919 р. у всіх вищих школах обов’язковим предметом стала “Лектура української мови”.

24.02.1919 р. Директорія приймає Закон “Про державне управління освітою на території УНР” [9], а також схвалює концепцію, згідно з якою новий тип української національної школи має відповідати умовам українського життя. За деякими оцінками, освіту в нижчій ланці початкової школи в 1919 р. мали можливість отримати понад 60 % дітей. Порівняно з дореволюційним періодом це був видатний результат. Кількість вищих початкових шкіл зросла за роки української революції з 356 до 1210, причому на середину 1919 р. понад 90 % вищих початкових шкіл утримувалися за рахунок державного бюджету. Не залишалися поза увагою і школи, які відкривалися й утримувалися місцевими органами самоврядування [10]. Наступним кроком Директорії стало рішення про заснування 14 педагогічних семінарій, 10 педагогічних інститутів, декількох університетів та 40 довготривалих курсів підвищення кваліфікації освітян і виділення на їх утримання 2 млн грн [11].

Поряд із підтримкою видавництва різної літератури Директорія піклувалася і про зміцнення матеріально-технічної бази діючих та створення нових друкарень і видавництв. За наказом її керівництва були створені автономні друкарні з належною матеріально-технічною базою при окремих міністерствах. Для прискореної ліквідації дефіциту української навчальної, художньої, суспільно-політичної літератури, який виник в Україні в другій половині 1919 р., РНМ замовила 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 Директорії до осені 1919 р. надрукували 1,325 млн примірників навчальної та художньої літератури, більшість яких була привезена в Україну. Водночас у друкарнях Цюріха, Берліна, Лейпцига, Праги, Варшави, Відня було розміщено замовлення на випуск більше сотні найменувань українських книжок. Виконання його контролював особисто голова Директорії С. Петлюра.

До початку 1920 р. понад 40 найменувань замовлених книжок вийшло з друку накладом від кількох тисяч до десятків тисяч примірників кожної назви й частина була переправлена переважно в західні регіони України. Зважаючи на неймовірно складну ситуацію, яка на цей час склалася в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства, ці заходи Директорії вражають і гідні наслідування. В Україні та зарубіжжі 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 якої надруковано українською мовою. Ці показники значно вищі навіть порівняно з кількістю випущеної літератури у сприятливіший в економічному та політичному плані період Гетьманату.

Події на цьому етапі гуманітарного розвитку потребували швидкого реагування на злободенні проблеми збереження та охорони культурної спадщини. Гарантії реалізації державної політики у сфері збереження різних видів пам’яток відображалися у законах Директорії: “Про охорону пам’яток старовини і мистецтва на Україні, які мають культурно-історичну цінність, і перебування їх під охороною та доглядом держави”, “Про утворення наукового архіву в Кам’янець-Подільському”, “Про затвердження Статуту Українського Національного музею”, “Про перетворення музею Церковно-археологічного товариства на Подільський історико-археологічний музей з філією у Вінниці”, “Про взяття під свій догляд усіх пам’яток старовини й мистецтва губернiальними і повітовими Комісаріатами освіти”, “Про утворення комісії при Головному управлінні мистецтва та національної культури для утворення статуту Національного Архіву в м. Києві”.

Не залишилося поза увагою Директорії і кіномистецтво. У першій половині 1919 р. вона розробила програму перспективного розвитку кіномистецтва в Україні, яка стала вагомою державною основою, що передбачала комплекс заходів зі збільшення мережі стаціонарних і пересувних кінотеатрів та виробництва українських кінофільмів. Були прийняті такі закони: “Про заснування при Головному управлінні мистецтв і національної культури культурно-просвітнього українського кінотеатру і кінолабораторії” та “Про українські написи на кінематографічних фільмах УНР”, а також постанови про відкриття нових кінозалів і насамперед побудову дитячих кінотеатрів у Києві, Катеринославі, Вінниці, Кам’янці-Подільському та інших містах, що стало новим у сфері становлення національної кінематографії.

Гуманітарні перетворення Директорія нерозривно пов’язувала з вільним розвитком національних меншин, їх культури. За наказом Міністерства народної освіти у 1919 р. продовжували вводити у вищих викладання польською мовою, відкривати ка-

федри полоністики та спеціалізації в університетах і педагогічних інститутах. Міністерство народної освіти зі свого бюджету допомагало польській національній меншині розвивати культурно-освітні заклади. Директорія виділяла фінансову підтримку грецьким, сербським, болгарським, вірменським, чеським, німецьким школам [12].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Гуманітарний розвиток в Україні у 1917–1920 рр. був одним із інструментів розвитку громадянського суспільства, впровадження якого сприяло створенню умов для відкритого і прозорого державного управління. Державна гуманітарна стратегія українських урядів ґрунтувалася на гуманістичних ідеалах, світоглядних орієнтирах і культурних традиціях українського народу, загальнолюдських цінностях та універсальних стандартах прав людини, окреслених в універсалах Української Центральної Ради, Конституції Української Народної Республіки, “Грамоті до всього українського народу” і “Законах про тимчасовий державний устрій України” Гетьманату П. Скоропадського, Законі “Про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії” Західноукраїнської Народної Республіки, “Декларації” Директорії УНР та ухваленому 22 січня 1919 р. Акті про злуку УНР і ЗУНР.

Список використаних джерел:

1. Захарчук А. Українська Центральна Рада: до питання державно-правового статусу та проблема періодизації / А. Захарчук // *Держава і право*. – 2001. – № 11. – С. 63.
2. Нагаєвський І. Історія української держави двадцятого століття / Нагаєвський І. – К. : Український письменник, 1993. – 413 с.
3. Українська Центральна Рада : документи і матеріали : у 2 т. / НАН України ; Інститут історії України. – К., 1996. – Т. 1. : 4 березня – 9 грудня 1917 р. / В. Ф. Верстюк та ін. (упоряд.). – 1996. – 589 с.
4. Рубльов О. С. Українські визвольні змагання 1917–1921 рр. / О. С. Рубльов, О. П. Рєєнт. – К. : Альтернативи, 1999. – 320 с.
5. ЦДАВОВУ України. – Ф. 1115. – Оп. 1. – Спр. 35. – Арк. 17.
6. Биковський Л. Книгарні – бібліотеки – академія. Спомини (1918–1922) / Биковський Л. – Мюнхен ; Денвер : Дніпрова хвиля, 1971. – 134 с.
7. Фігурний Ю. С. Державотворча діяльність гетьмана Павла Скоропадського в українознавчому вимірі (До 135-річчя від дня народження та 90-ліття утворення Української Держави) / Ю. С. Фігурний // *Українознавство*. – 2008. – № 3, 4.
8. 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). – С. 72.
9. Закон про відкриття учительських інститутів у Житомирі, Єлизаветграді, учительської семінарії у Мерефі на Харківщині та асигнування на ці цілі 816 тис. грн // *Вісник Державних Законів*, 1919. – 20 лют.
10. Мельник Е. Видавнича справа в Україні в період Директорії / Е. Мельник // *Етнічна історія народів Європи*. – 2000. – № 6. – С. 73–77.
11. ЦДАВОВУ України – Ф. 3689. – Оп. 1. – Спр. 6, 14.
12. Купрійчук В. М. Гуманітарна політика українських урядів у добу національної революції (1917–1920 рр.) : монографія / В. М. Купрійчук. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2014. – 378 с.