

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ОСВІТИ ДИРЕКТОРІЇ УНР

У статті висвітлюється питання про формування нормативно-правової бази для розвитку національної системи освіти в період Директорії УНР. Зосереджена увага на демократичності підходів при створенні національної системи освіти.

Ключові слова: система освіти, закон, українська мова, правовий статус.

Серед великої кількості невідкладних завдань, які визначив уряд Директорії УНР і котрі потребували термінового вирішення, було питання розвитку освіти в Україні. Це свідчить, що керівництво країни піклувалося про майбутнє нації, про її інтелектуальну еліту, оскільки освіта і виховання є важливими чинниками становлення держави.

Проблеми розвитку освіти в Україні на початку ХХ сторіччя знайшли своє вирішення в наукових розвідках сучасних дослідників: О. Завальнюка, О. Копиленка, Ю. Телячого, О. Мироненка, Н. Ротар, А. Пижика та інших. Вчені, які у своїх розробках виявили основні закономірності розвитку освіти в цілому, вказали на окремі недоліки в організації та управлінні школи, нерівномірності її розвитку в різних відомствах і регіонах. Водночас авторам цих праць не вдалося всебічно висвітлити розвиток та правове забезпечення освіти в Україні, провести повний аналіз правових основ її функціонування. Отже, метою даної статті є правові аспекти розвитку освіти у період Директорії УНР.

Серед значної кількості заходів, які організували українські педагоги на цьому етапі, найбільш результативним був Другий з'їзд Всеукраїнської учительської спілки. На з'їзді обговорювались основні проблеми створення національної школи в Україні та був підготовлений Меморандум Директорії УНР. У цьому документі на основі аналізу попередніх досягнень і помилок були визначені головні положення подальшого проведення шкільної реформи. Зокрема, в Меморандумі зазначалося, що уряд Директорії УНР з метою розвитку національної школи та подолання безграмотності має ухвалити низку законодавчих актів для сфери освіти. Програма Всеукраїнської вчительської спілки також передбачала виконання таких завдань: видати декрет про загальнонародне, безкоштовне та обов'язкове семирічне навчання дітей шкільного віку (від 7 до 14 років) і про однаково доступну для всіх єдину народну школу двох ступенів (перший ступінь – семирічна народна школа і другий ступінь – чотирирічна народна школа (старші класи)); скасу-

вати закони, що обмежували можливості для вступу у вищі школи; для подолання неграмотності відкрити в Україні школи для дорослих, мобілізувавши для цього представників інтелігенції; скасувати права і привілеї, яких надавали після завершення навчання у школах; ліквідувати поділ на класи та ранги всіх працівників не тільки народної освіти, а й інших міністерств; підготувати декрет про трудову школу та про вільні трудові норми оплати вчительської праці, незалежно від того, в якому навчальному закладі працює педагог і наскільки він освічений [1, с. 1]. Це значно розширило б можливості різних верств українського населення здобути освіту.

Так, питання розвитку та функціонування української мови посіло важливе місце в державно-правовому житті України. З метою вирішення цієї проблеми на правовій основі за сприяння міністра народної освіти І. Огієнка був ухвалений Закон «Про державну мову в УНР», який передбачав запровадження української мови у державних установах і надавав право представникам інших меншин звертатися до цих установ своїми національними мовами. Як зазначає О. Копиленко, «ліберальна» спрямованість цього закону, незважаючи на його недосконалість, була очевидною, оскільки регулювалось застосування державної мови лише у публічній сфері» [2, с. 48].

Слушною є думка Л. Рябошапка, що «... важливим чинником у формуванні відносин Директорії з національними меншинами стала правотворча робота у напрямку проведення виваженої мовної політики. Так, 1 січня 1919 р. затверджено Закон «Про державну мову в УНР» і нею оголошено українську мову, хоча приватним особам дозволено звертатися до державних установ рідною мовою» [3, с. 47].

Отже, І. Огієнко здійснив реальну українізацію тогочасної освітньої системи, що було важливою умовою формування національної освіти. В напрямку реалізації вище вказаного закону Міністр народної освіти 30 січня 1918 р. підписав Наказ № 3 про те, що державною мовою в Україні визнано українську. З огляду на це викладання у вищих, середніх і нижчих школах України мали

проводити українською мовою. Зважаючи на складність втілення в життя цих норм, тимчасово з дозволу Міністра народної освіти для вищих шкіл, губерніального комісара – для середніх і повітового комісара (а за його відсутності – повітової шкільної ради) – для нижчих шкіл мовою викладання могла бути інша мова [4, арк. 1]. Гранічний термін надходження прохань про надання дозволу навчатися в школах недержавною мовою був встановлений до 20 лютого 1919 р. Національно розмежовані школи в процесі навчання користувалися мовою своєї нації. З метою практичної реалізації цього наказу в ході навчальної діяльності комісарам освіти були розіслані спеціальні інструкції [5, с. 113].

Як відомо, період Директорії УНР був доволі складним, оскільки на території України постійно змінювалася політична ситуація. Це зумовило відсутність умов і засобів для підготовки нормативно-правової бази в напрямку поліпшення соціального рівня населення в усіх сферах суспільного життя.

Так, 1 лютого 1919 р. згідно з постановою Ради Міністрів УНР організована міжвідомча нарада з питання підготовки Загального пенсійного статуту для працівників усіх сфер діяльності. Відповідальність за вирішення цього питання була покладена на три міністерства – народного здоров'я й опіки, праці та фінансів, проте представники двох останніх відтермінували розроблення цього статуту, приче не з'являючись на нараду. Цей захід відбувся лише в результаті цілеспрямованої діяльності Міністра народного здоров'я й опіки Є. Яковенка, який виконував доручення Ради Народних Міністрів. Обговорюючи на скликаній нараді питання пенсійного статуту, її учасники дійшли висновку, що за звичайних умов він має бути загальним для всіх інституцій. Проте в окремих випадках (у зв'язку з війною, епідемією та іншими обставинами) зацікавлені інституції через своїх представників мали надсилати до комісії пояснювальні записки з проектами статутів на ці виняткові випадки. Зазначені проекти мали стати додатковими розділами загального пенсійного статуту. Різним установам також рекомендували надсилати відповідні матеріали з пропозиціями на виняткові випадки з огляду на фахову спрямованість тієї або іншої інституції [6, арк. 4, 4 зв., 5]. Отже, перелічені факти вказують на демократичність, гласність і відкритість процесу підготовки нових законопроектів, проте недовіком вважаємо довготривале здійснення представниками різних державних органів законотворчої роботи.

Активну участь у розробленні пенсійного статуту взяло МНО. Департамент загальних справ МНО повідомив структурні підрозділи про новий пенсійний статут, який у найближчий пе-

ріод мав стати законом, оскільки положення відповідного документа колишньої Російської імперії як за ставками, так і за суттю не відповідали тогочасним законам [6, арк. 7]. Як свідчать архівні матеріали, до МНО надходили різні запити щодо певних зауважень від органів місцевого управління з питань пенсійного забезпечення.

Тимчасовий закон «Про пенсії та одноразові допомоги», які передбачали виплачувати пенсії всім педагогічним працівникам у школах МНО УНР, містив зміни і доповнення до відповідних статей пенсійного статуту та особливих законів [7, арк. 132.].

Законом про встановлення розмірів пенсій закріплювалися правила, що були обов'язковими для всіх учителів і вихователів на території УНР нижчих і вищих початкових, середніх, комерційних, технічних, ремісничих шкіл без відмінностей у викладанні дисциплін. Перелічені категорії педагогів мали однакові права на пенсію з коштів державної скарбниці, незалежно від тих пільгових пенсій, які їм належали на підставі інших приватних або громадських (міських або земських) статутів і постанов за педагогічну або іншу діяльність. Викладання у школах різних типів, незважаючи на їхній статус, при переході вчителя із одного навчального закладу в інший, як і праця виконуючих обов'язки, зараховувалися в педагогічний стаж.

Особливістю названого закону є те, що право на пенсію з коштів державної скарбниці мали також інші працівники різних типів шкіл (загальноосвітніх, професійних, технічних, ремісничих, Міністерства народної освіти): лікарі, діловоди, бухгалтери, писарі, ескзектори, кастелянші, економки, лазаретні дами, технічні службовці, швейцари і т. д. Окрім цього, до пенсії зараховувався стаж роботи тим учителям, які працювали у колишній Росії або в ЗУНР, а в даний період перебували на території материкової України.

Законодавчо встановлено, що розмір оплати пенсії після 25 років праці педагогічним працівникам у школах Міністерства народної освіти прирівнювався до останнього розміру заробітної плати, яку становили ставка, квартирні та п'ятирічні доплати як від держави, так і від міст і народних управ (коли службовець був власником квартири, тоді «квартирні» дорівнювали ¼ від річного утримання, а директорам, інспекторам і завідувачам шкіл зараховувалася плата за виконання обов'язків на цих посадах). При виплаті пенсій ураховували також різні обставини. Згідно зі ст. 8 і 9 Тимчасового закону «Про пенсії та одноразові допомоги», педагогічні працівники, які йшли у відставку за станом здоров'я, одержували пенсію у визначених розмірах (від 10 до 15 років стажу – ½ від повної ставки пенсії; від 15 до 20 років – ¾ від повної ставки пенсії; понад 20 років – 100%-й

розмір пенсії). В разі невиліковних хвороб, які не давали можливості не тільки працювати в школі, а й спричинювали потребу в постійному сторонньому догляді, при звільненні зі служби призначалася пенсія таких розмірів: за педагогічну діяльність від 5 до 10 років – $\frac{1}{2}$ ставки; від 10 до 15 років – $\frac{3}{4}$ ставки; понад 15 років – повна ставка пенсії. Особи, які пропрацювали менше 10 років і підпадали під дію вимог ст. 8, або менш ніж 5 років (відповідно до ст. 9), одержували одноразову допомогу в розмірі річної заробітної плати; коли працівник, маючи сім'ю, звільнявся з роботи згідно зі ст. 9, тоді не залежно від величини отримуваної пенсії та одноразової допомоги додатково видавалася одноразова допомога в розмірі річного забезпечення сім'ї та родини, які утримувалися на його кошти; члени сім'ї в разі смерті родича-пенсіонера, який звільнився зі служби, мали право на пенсію (вдова чи вдівець – на половину пенсії, котру отримували за життя відповідно чоловік або жінка; діти до повноліття – на повну пенсію батька чи матері після їхньої смерті; особам членів сімей, яким не надавали пенсії, одноразові допомоги призначали на підставі ст. 10 (окремо для матері і дітей – у розмірі річної заробітної плати)). Для отримання пенсії на підставі ст. 8 і 9 необхідні були такі документи, як свідоцтво про стан здоров'я, що видавала комісія, яка формувалася на паритетних умовах з двох учителів від педагогічної ради або вчительської спілки і двох лікарів. Комісією створювали терміново. Впродовж терміну вирішення питання про призначення пенсії звільнені у відставку одержували щомісяця із фонду державної скарбниці аванс у розмірі утримання згідно з рішенням шкільної влади. Із загальної плати працівників загальноосвітніх, професійних, технічних, ремісничих та інших шкіл МНО (ставка «столові», «квартирні», 5-річні надбавки та інші доплати із бюджету міст і земств) вираховували два відсотки замість п'яти у пенсійний фонд державної скарбниці. Дія цього Тимчасового закону поширювалася на всіх пенсіонерів, незважаючи на те, що вони могли отримувати пенсію згідно з іншими статутами або законами. Відповідно до окремого положення закону в разі підвищення розмірів заробітної плати збільшувалася величина пенсії [7, арк. 132–134].

Таким чином, виплата пенсій педагогічним працівникам здійснювалася на правовій основі, що підтверджують підготовлені законопроект «Про видачу пенсій, одноразової допомоги вчителям і службовцям нижчих і середніх шкіл» і Тимчасовий закон «Про пенсії та одноразові допомоги всім працюючим в школах МНО УНР», з урахуванням різних обставин звільнення зі служби цих підпрацівників і величини їхнього окладу.

Для розвитку початкової освіти і забезпечення фінансової урядової підтримки вчителів і на-

вчальних закладів були ухвалені Закони «Про зміну штатів професійних середньотехнічних шкіл», «Про асигнування 2.300.000 крб. на утримання професійних середньотехнічних шкіл», «Про збільшення державної допомоги на утримання вчителів нижчих початкових шкіл» і «Про зміну штатів вищих початкових шкіл» [8, с.12–13]. Окрім цього, були виділені кошти на організацію курсів для підготовки вчителів вищих початкових шкіл [9, арк. 48]. Таким чином, незважаючи на складні політичні умови, уряд Директорії УНР виділяв значні кошти на утримання вчителів і створення нових навчальних закладів.

Зазначимо, що згідно з Наказом № 560 «Про запровадження порядку навчання в освітніх закладах України дітей не громадян України» таких осіб приймали в навчальні заклади, проте лише на вільні місця та з дозволу Міністра народної освіти [10, арк. 25]. Це свідчить про забезпечення права людини на освіту відповідно до можливостей національних навчальних закладів.

З метою підвищення ефективності військової освіти у добу Директорії УНР законодавчо було визначено статус військових шкіл, порядок приймання на навчання і комплектування навчальних закладів особовим складом [11, с. 170]. Зокрема, умови прийому абітурієнтів були такі: громадянство Української Народної Республіки; освіта, здобута в нижчій або вищій початкових школах; відповідний стан здоров'я; вік від 20 до 30 років. Учням юнацьких шкіл надавалося належне матеріальне забезпечення на рівні з козаками діючої армії. Зауважимо, що на нараді завідувачів організаційно-інструкторських відділів 15 лютого 1919 р. наголошувалося, що $\frac{3}{4}$ армії Директорії УНР не відповідали призначенню. Покращити це становище передбачали шляхом розпочатого в грудні 1918 р. створення системи термінового навчання старшин протягом шести тижнів.

Міністр народної освіти І. Огієнко актуалізував питання розвитку сільської школи. Так, 12 квітня 1919 р. РНМ ухвалила закон, за яким випускники сільських початкових шкіл не складали іспитів при вступі в середні школи [12, с. 202].

У досліджуваний період особливо важливим став процес підготовки та ухвалення Проекту єдиної школи. У ньому в загальних рисах були затверджені основні принципи розбудови української школи. Зокрема, головним завданням школи мало бути виховання дітей, а методологічно навчальний заклад мав забезпечувати можливість здобути знання, які формувались на основі вироблення вміння спостерігати і розвитку уявлень, пов'язаних з реальним життям. Термін навчання в єдиних загальноосвітніх школах становив сім років, а далі здобувати знання можна було в гім-

назіях або технічних школах упродовж чотирьох років [13, с. 3]. У період Директорії УНР здійснено правове регулювання питань розвитку української мови та українізації навчальних закладів різних рівнів, поліпшення матеріального становища вчителів і матеріального забезпечення шкіл шляхом ухвалення таких Законів: «Про збільшення державної допомоги на утримання вчителів нижчих початкових шкіл», «Про зміну штатів вищих початкових шкіл», «Про пенсійне забезпечення вчителів», «Про українізацію духовних шкіл», «Про норми оплати праці педагогічного та педагогічно-адміністративного персоналу» тощо. Отже, в добу нестабільності та постійних військових дій в Україні освіта перебувала в полі зору керівництва держави і це питання було врегульовано на законодавчому рівні.

Література

1. Пижик А. М. Реформування системи національної освіти в добу Директорії УНР / А. М. Пижик. – К.: Знання, 1998. – 40 с.
2. Котиленко О. Мовні проблеми в українській політичній думці та законодавстві 1917–1920 рр. / О. Котиленко // Право України. – 1998. – № 9. – С. 45–48.
3. Рябошапка Л. Правове становище національних меншин в Україні (1917–2000) / Л. Рябошапка. – Львів: Вид. центр Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2001. – 482 с.
4. ЦДАВОУ. – Ф. 2582. – Міністерство освіти УНР (Директорія). – Оп. 2. – Спр. 13. – Закон і постанова Ради Міністрів УНР про викладання української мови, про грошову допомогу урядовцям, що втекли з м. Рівно. Протоколи і журнали засідань Ради Міністрів УНР і т. ін. – Арк. 72.
5. Лікарчук І. Л. Міністри освіти України: [в 2-х т.] / І. Л. Лікарчук. – К.: Видавець Ешке О. М., 2002. – Т. 1 (1917–1943 рр.). – 2002. – 328 с.
6. ЦДАВОУ. – Ф. 2582. – Міністерство освіти УНР (Директорія). – Оп. 1. – Спр. 31. – Загальні постанови уряду УНР про призначення пенсії,

А. М. Грабовская

Правовые аспекты развития образования Директории УНР.

В статье поднимается вопрос формирования нормативно-правовой базы для развития национальной системы образования в период Директории УНР. Внимание приделено демократическим подходам при создании национальной системы образования.

G. M. Grabovska

Legal aspects of development of formation of Directory of UNR.

The creation and development of national education system in period of Dyrektoriya UNR has been examined. The author has been paid attention to democratic basis national education system's formation.

заяви вчителів з документами до них про призначення пенсії. 19 лютого – 30 жовтня 1919 р. – Арк. 43.

7. ЦДАВОУ. – Ф. 2582. – Міністерство освіти УНР (Директорія). – Оп. 1. – Спр. 16. – Накази по департаментам міністерства: загальному, нижчої і вищої, середньої, до і позашкільної освіти, професійної освіти. Головному управлінню мистецтва /копії/ по особовому складу. 25 грудня 1918 – 11 листопада 1919 р. – Арк. 134.

8. Стахів М. Україна в добу Директорії: [у 10-ти т. / М. Стахів]. – Скрентон. – К., – 1962 – 1963. – Т. 3. – 1963. – 276 с.

9. ЦДАВОУ. – Ф. 2582. – Міністерство освіти УНР (Директорія). – Оп. 2. – Спр. 14. – Закони, постанови, обіжники, накази Ради Міністрів УНР про асигнування Міністерству освіти УНР, про керівництво в учбових закладах УНР та супровідні до наказів, постанов УНР і т. ін. Доповідь Проскурівського повітового комісара та Більського районного комісара УНР про польські школи, що знаходяться на території Холмщини, Західної Волині і т. ін. Листування з інформаційним бюро УНР про видання українських книг закордоном і т. ін. – Арк. 56.

10. ЦДАВОУ. – Ф. 2581. – Міністерство освіти УНР. – Оп. 1. – Спр. 14. – Закони й постанови Центральної Ради по освіті та законопроекти, складені секретарством освіти. Версесь 1917 – 29 квітня 1918 р. – Арк. 215.

11. Кравчук М. В. Правові основи будівництва Збройних Сил України в 1914–1993 рр. / М. В. Кравчук. – Івано-Франківськ: Плай, 1997. – 292 с.

12. Марушкевич А. Науково-педагогічна спадщина Івана Огієнка: моногр. / А. Марушкевич. – К.: Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 1998. – 339 с.

13. Проект єдиної школи на Україні. Кн. 1. – Кам'янець-Подільський: Дністер, 1919. – 172 с.