

Ю. П. Малашевич  
магістрант ННІ педагогіки  
(Магістратура 8.18010020 "Управління  
навчальним закладом "Житомирського державного  
університету імені Івана Франка, м. Житомир)  
Голова Черняхівської РО ВО «Свобода»  
e-mail: malashevich78@mail.ru

**Державно-громадське управління навчальними закладами**

*У статті розглядається державно-громадське управління навчальними закладами. У історичному вимірі 19 ст. охарактеризовано науково-історичні джерела та емпіричні передумови становлення сучасної системи державно-громадського управління.*

Серед важливих та пріоритетних напрямків сучасної державної політики в сфері управління навчальними закладами є пошук наукових підходів пов'язаний з використанням історичного досвіду залучення громадськості до управління освітою в умовах поглиблення децентралізації та розширення вповноважень і впливу на освіту місцевого самоврядування територіальних громад (Конституція України ст. 38).

Вважаємо, що нині, коли в умовах реформ відбувається становлення нової моделі місцевого самоврядування та самоорганізації територіальних громад, аналіз діяльності земських установ в сфері освіти в другій половині 19 ст. в Україні дає можливість використовувати позитивний емпіричний досвід для вдосконалення роботи структурних підрозділів управління освітою. Пошук у минулому історичному досвіді нових підходів щодо вирішення питань удосконалення системи державного управління навчальними закладами та широкого залучення до цього процесу громадськості заслуговує на особливу увагу.

Розгляд історії функціонування такого типу навчального закладу як земська школа, може бути корисним прикладом розвитку державно-громадського управління навчальними закладами, що і стало метою нашої статті.

Роль місцевого самоврядування в галузі освіти висвітлювалися у працях вітчизняних науковців. Так, у дореволюційний період над цим працювали: В. Чарнолуський, Л. Рожественський; у радянський час С. Струминський, М. Констатинтов; у наш період актуальність питання підняли: Л. Прокопенко, Г. Василькевич, І. Верховецька, А. Галієнко І. Захарова, Л. Корж, Л. Гаєвська та ін.

Один із провідних діячів галузі освіти, активний учасник громадсько-педагогічного руху кінця 19 – початку 20 ст. В. Чарнолуський у дослідженні «Земство й народна освіта» (1910) зазначив: «... в особі земської школи країна отримала такий життєвий тип навчального закладу, який за своєю внутрішньою суттю, мав бути поставлений чи не на саме перше місце в історії всієї пореформеної освітньої справи. Безсумнівно, що педагогічна постанова земської народної школи справила великий вплив не тільки на всі

категорії початкових шкіл, не виключаючи і «зразкових» училищ міністерства народної освіти (надалі скорочено МНО), а й на вищі типи навчальних закладів. Головним творчим чинником, звичайно, був тут живий дух громадськості, що проник до школи завдяки земству [16: 93].

Особливу наукову актуальність земській проблематиці надає та обставина, що земська управлінсько-освітня діяльність є яскравим прикладом високого усвідомлення педагогічної місії та новаторського пошуку. Принципово важливе значення для сучасності має земський досвід фінансування народної освіти, мобілізації громадськості для надання практичної допомоги школам, земська система підготовки педагогічних кадрів, видання навчальної та методичної літератури, пенсійне забезпечення вчителів [13: 348].

Звертаючись до аналізу державно–громадського управління освітою потрібно говорити про той досвід, що утвердився у другій половині 19 ст. Скасування кріпосного права, судова, військова, і освітня реформи привели в рух громадсько-педагогічні сили Росії. Це був якісно новий крок громадської діяльності народної освіти, яка, водночас, відзначалась помітною самостійністю та демократичністю [4: 121]. Земська реформа була компромісом самодержавства перед революційною хвилею суспільної збудженості та радикального тиску низів [9:33 ].

Після скасування у 1861 р. кріпосного права Олександр II здійснив згадані реформи, які мали оновити країну, створити умови соціально – економічного розвитку. Початком ще однієї реформи цього періоду стало введення в дію з 01. 01. 1864 р. Положення про губернські та повітові земські установи. Згідно з Положенням у 33 губерніях почалось створення загальностанових виборних органів місцевого самоврядування з розпорядчими (земські збори) та виконавчими (земські управи) функціями [14: 168;1:306; 9: 35].

Земський рух проявив себе як форма децентралізації управління навчальними закладами та реорганізація їх діяльності на державно-громадських засадах. В середині 90-х р. 19 ст. набувають виразності основні форми громадсько–педагогічного руху, серед яких окремо вирізняються просвітницькі товариства, учительські спілки взаємодопомоги, з'їзди з питань освіти при громадських організаціях непедагогічного характеру, з'являється педагогічна громадсько–політична журналістика в організації яких також не останню роль відігравали земські діячі [13:359; 5:104, 118].

Зауважимо, що відповідно до проекту Положення 1864 р. народна освіта взагалі не мала належати до компетенції земств. Лише у процесі остаточного редагування документа у Державній раді було висловлено пропозицію залучати земців до добровільної участі у фінансуванні початкових навчальних закладів для малозабезпеченого населення [14: 169].

Участь земських установ в освіті регулювалось «Положением о начальных народных училищах» від 14.07.1864р., воно давало значні можливості для створення широкої мережі шкіл. Цим документом МНО відмовлялося від завідування ними, виявляючи готовність розділити його з

іншими відомствами та громадськими організаціями. Право на відкриття шкіл надавалось громадськості [17:411; 2: 124 ].

«Положення про земства», на думку І. Захарової, виявилось компромісним актом, який все ж мав велике значення для формування нових демократичних механізмів управління державою [ 7: 44-45 ].

Цей законодавчий акт покладений в основу діяльності земств щодо освіти був підготовлений за часів діяльності міністра О. Головніна, значна роль відводилась повітовим училищним радам, до яких обов'язково мали входити представники земств. До обов'язків цього органу належало, зокрема колегіальне надання дозволу на відкриття нових шкіл міськими та сільським громадам, земствам і приватним особам, нагляд за функціонуванням навчальних закладів, прийняття на роботу вчителів [14: 170; 9: 34].

Так, указом Сенату від 06.03. 1867р. пропонувалось всі сільські навчальні заклади міністерства державного майна частково передати земським установам [4, с. 131]. Вони утримувались як за рахунок земств так і за кошти селянських товариств. Права земств щодо участі в управлінні освітою обмежувалось до певної участі в повітових та губернських радах, напрацюваннях змістової частини навчально-виховного процесу, участі у кадровій роботі, порядку проведення фінансово-кошторисного звітування тощо. Державна рада, згідно думки міністра Головніна, включила до училищних рад по два представника від земств, які таким чином були залученні до офіційної участі в справу народної освіти [4, с. 130].

Положення не передбачало для земств широких повноважень, окрім господарських, а як відомо в імперії завжди не вистачало коштів на освіту, особливо на освіту тих хто перебував на низу соціальної ієрархії [4: 121; 14: 171]. Наступним кроком земських установ в управлінні освітою стало відкриття спільно з селянськими товариствами нових початкових шкіл – така практика зберігалась упродовж другої половини 19 ст. [3: 53 ].

Фактично творцем земської школи є М. Корф, який окрім цього запропонував організувати земству в Олександрівському повіті інститут шкільних попечителів з оплатою 25 крб на рік [5: 35; 13:350]. Коротко описуючи взаємовідносини між шкільною адміністрацією та земською установою Корф писав: «Оригінальної ролі зазнала та стаття «Положення про земські установи», у якій ідеться про відношення земства до народної школи – про надання земству права в опікуванні народною освітою переважно в господарському плані [ 6: 74 ].

У другій половині 60 – х років міністром освіти став Д. Толстой, який був послідовним захисником дворянських інтересів. Намагаючись посилити державний контроль за освітою та надалі розвивати диференційні підходи до її організації та змісту, новий міністр «спрямував свою діяльність на те, щоб звести участь громадських установ у справі освіти до ролі безправних постачальників матеріальних засобів» [14: 171; 9:36 ].

З метою поліпшення нагляду МНО над початковими школами було вирішено, по-перше, створити нові посади на місцевому рівні управління, по-друге, ввести нових посадовців до складу училищних рад. На виконання

цього рішення у 1869 р. запроваджено посади інспекторів народних училищ, а в 1874 р. – директорів народних училищ. З часу вступу на посаду міністра Толстого розпочався процес системної і цілеспрямованої ліквідації демократичних здобутків 60 – х р., почався перегляд положення 1864 р., міністерство дало початок урядовому керівництву початковими училищами, водночас, обмежило самостійність окремих відомств і установ. [4:166].

Зіткнення державних і земських інтересів в управлінні освітою відбувались на рівні таких органів як училищні, опікунські та педагогічні ради, земські, повітові, й губернські комісії з освіти. Крім земств і міських дум, на той час в імперії діяли більш дієві інститути громадськості в управлінні освітою, проте частка цієї участі була занижена в порівнянні з роллю держави [17:143].

Відповідно до положення про початкові народні училища в 1874 р., до складу училищної ради, поряд з двома представниками від МНО, членом від МВС та духовного відомства, вводились два члена від земств; головою призначався представник дворянства. Земські представники мали подавати щорічні звіти про стан народних училищ у повіті та губернії, утримання яких здійснювалося коштом земських установ, тобто, земству давали можливість опікуватись лише господарськими питаннями. На допомогу директору давалось 2–3 інспектора. Порядок управління училищам був такий: господарська частина покладалась на засновників закладу, адміністративна – на училищні ради, навчальна – на директора та інспекторів, земству лишилось право подавати кандидатури на учительську посаду [4:167; 13:348]. У цьому положенні яскраво підтверджувалось прагнення уряду обмежити вільний розвиток земських навчальних закладів, що було характерним для 70 –х років, однак, як зазначав М. Чехов, на цей час земська школа вже твердо стояла на своїх ногах [10: 51 ]. Після введення в дію цього положення головною особою при вирішенні багатьох проблем, пов'язаних з функціонуванням земських шкіл став саме інспектор народних училищ [14:173].

Земська школа становила собою такий тип навчального закладу, який за своєю суттю міг бути поставлений чи не на перше місце в історії пореформеної освітньої справи, педагогічне облаштування земської народної школи справляло вагомий вплив не лише на всі категорії початкових шкіл, а й на вищі навчальні заклади. Головним чином тут виступав чутливий дух громадськості, який проникав в школу завдяки земству.

Зі збільшенням кількості шкіл збільшувалися й земські асигнування на розвиток шкільної справи, зростало і значення земств в управлінні школами. Тому уряд намагався всіляко обмежити вплив земства на шкільну справу. Виданий 04. 07. 1870 р. закон та циркуляр від 22. 09. 1870 р. підтверджували залежність земських службовців від губернатора. 25. 12. 1873 р. у рескрипті міністру освіти Олександр II висловлює занепокоєння, що при недоліку опікунського нагляду може це бути використане як знаряддя морального розкладу народу (натякаючи на роль земств) [9: 38 ].

Зважаючи на це інспектори народних училищ розпочали боротьбу з земствами за вплив на народні училища, яка загострила відносини між інспекторами і земствами. Інспектори без земських зборів не мали бажаної сили. Тому за умов прагнення принести користь школі вимушені ладнати з земствами, як наслідок, у шкільній справі стався своєрідний розкол між інспекторами народних училищ та земствами. У 1877 р. видано указ Сенату, який, посилаючись на відсутність закону, що дозволяв би земським установам власною волею створювати так звані рухомі школи, заборонив подальший розвиток цієї ініціативи [14: 176].

Від земств вчителі отримували зарплату, стаючи справжніми земськими працівниками [15: 67]. Важливим напрямком залучення земств до управління школою у цей час стало забезпечення її підручниками і навчальними посібниками. Ця справа повністю покладалась на земства, що зробило їх засобом потужного впливу в освітянській галузі [10: 94].

Так, у березні 1880 р. 25 земських діячів (професори, літератори, освітяни та адвокати) звернулись до міністра внутрішніх справ Лорис-Малікова з петицією. Автори петиції пропонували розширити права земських зборів та допустити їх представників до участі в державному управлінні, що, наряду зі зверненнями земств від 5 губерній про необхідність скликання земського з'їзду, спричинило напрацювання проекту Мелікова про обмеження самодержавства на розширення вповноважень земств [9: 40-46]. Земська школа розвивалась під контролем громадськості і була виразником її ідеалів у шкільній справі, в той час як відомча школа МНО була повним витвором міністерства [10: 63].

З оприлюдненням указу Сенату від 23. 12. 1885 р. розпочався новий виток боротьби держави з земствами, в документі зазначалось, що «земським зборам не представлено законом засновувати, без належного дозволу, навчальні заклади, що діють на підставі особливих, самим земством затверджених правил» [9: 93].

Розпочата в 1874 р. антиземська державна політика підсилилась прийняттям нового земського положення від 12. 06. 1890 р., що ще більше вкоротило самостійність земств, губернатор тепер міг ветоувати ухвали земських зборів. Особливо часто в цей час почали заборонятись рішення земських зборів що до освіти [9: 48 - 52; 2: 158; 13: 349].

Указом Сенату від 23. 11. 1893 р. попереджалось, що будь-які правила та інструкції стосовно навчальної частини, які видаватимуться земськими установами, мають бути визнанні такими, що підлягають вилученню, незалежно від їх змісту. Не зважаючи на стримувальні заходи уряду, на початку 90 – х р. 19 ст. інтерес до власної школи посилювався фактично в усіх земствах [14: 177; 13: 358].

Держава не бажала допомагати земствам в управлінні загальноосвітніми закладами, виробляються певні форми участі земств в управлінні освітою. Однією з форм діяльності земств згідно положення були клопотання, земським установам надавалось право виносити клопотання перед урядом про місцеві потреби: про відкриття нових та розширення вже

існуючих навчальних закладів; скасування права на вищу освіту лише для випускників класичних гімназій; удосконалення й заміну чинних програм, зниження плати за навчання тощо.

Слід зазначити, що земства створили розгалужену мережу освітніх закладів, побудованих на принципах самодостатності, самодіяльності загальнодоступності, безкоштовності всіх освітніх заходів, їх системності і плановірності, а заробітні плати в цих школах були одними з найвищих серед освітніх закладів [13: 365, 426 ].

Отже, історичний аналіз становлення, функціонування державно-громадського управління навчальними закладами на прикладі земських шкіл 19 ст. свідчить, що досвід минулого є необхідним та корисним у сучасній практиці. Вивчення та аналіз такого малодослідженого, але актуального явища як роль органів місцевого самоврядування, а саме земств, у державно-громадському управлінні освітою в умовах боротьби за децентралізацію державної системи є дуже корисним та необхідним сьогодні. Подібність минулих і нинішніх процесів, з нашої точки зору, очевидна. Тому є всі підстави використовувати практичний історичний досвід, не повторюючи помилок і втілюючи передові здобутки історії.

#### **Список використаних джерел та літератури**

1. Верига. В. Нариси з історії України (кінець 18-поч. 20 ст.) / В. Верига. – Л. : Світ, 1996. – 448с.
2. Верстак В. Ф. Україна від найдавніших часів : хронологічний довідник / В. Ф. Верстак, О. М. Дзюба, В. Ф. Репринцев. – К. : Наукова думка, 1995. – 688 с.
3. Гавриш Р. М. Шкільна діяльність земського самоврядування на Лівобережній Україні в 1865-1919 рр. : дис.... канд. іст. наук : 07. 00.01 / Гавриш Р. М. – П., 1998. – 177 с.
4. Константинов Н. А. Очерки по истории начального образования в России / Н. А. Константинов, В. Я. Струминский [2-изд, испр. и доп.]. – М. : Гос. учеб.-пед. изд-во Мин-ва просвещения РСФСР, 1953. – 272 с.
5. Котляр М. Шляхами віків : довідник з історії України / М. Котляр, С. Кульчицький. – К. : Україна, 1993. – 384 с.
6. Корф Н. А. Наши педагогические вопросы / Н. А. Корф. – М., 1882. – 143 с.
7. Захарова І. В. Роль земств у розвитку народної освіти в Україні (1864-1917) : дис. ... канд.. іст. Наук : 07.00.01/ Захарова І. В. – Ч. : 2002.– 165 с.
8. Левківський М. В. Історія педагогіки : навч.-метод. посіб. / М. В. Левківський. – Ж. : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2013. – 190 с.
9. Ленин В. И. Сочинения (ПСС в 55 т.) Т. 5. В. И. Ленин. – М. : Изд-во полит. лит., 1967. – 551с.
10. Очерки истории школы и педагогической мысли в СССР. Вторая пол. 19 в. / отв. ред. А. И Пискунов. – М. : Педагогика, 1978. – 600 с.

11. Положение о начальных народных училищах. Высочайшее утверждение. 4 июля 1864 // Реформы Александра II. – М. : Юрид. лит., 1998. – 416 с.
12. Русова С. Загальноземський з'їзд в справах народної освіти / С. Русова // Світло. – 1911. - №1 – 52 с.
13. Сірополко С. Історія освіти / С. Сірополко. – К. : Наук. думка, 2001. – 912 с.
14. Диференційний підхід в історії української школи : монографія / [Сухомлинська О. В., Дічек Н. П., Березівська Л. Д., Гупан Н. М. та ін.] ; під ред. С. В. Бартоша. – К. : Пед. думка, 2013. – 640 с.
15. Чехов Н. В. Народное образование в России с 60-х годов 19 века / Н. В. Чехов. – М., 1912. – 224 с.
16. Чарнолуский В. Земство и народное образование / В. Чарнолуский. – Тип-я М. А. Александрова, 1910. – 488 с.
17. Шевелев А. Н. Общественно-педагогические движения как фактор формирования образовательной политики в России 60 – 80-х годов 19 века : дис.... канд. пед. наук : 13.00.01 / А. Н. Шевелев. - М., 1996. – 284 с.

**Ю. Малашевич**

***Государственно-общественное управление учебными заведениями как  
одно из проявлений научного подхода***

*В статье рассматривается государственно - общественное управление учебным заведением как одно из проявлений научного подхода. За основание было взято историческое исследование эмпирических предпосылок становления современной системы государственно – общественного управления в историческом измерении 19 в. Предлагается анализ документов, составляется обобщение, итоги, а также выводы практического опыта.*

**Y. Malashevich**

***State Public management educational establishment.***

*In this article the state public management is considered by education establishment as one of the manifestation of scientific method of approach. Scientific historical investigation of the empirical pre-conditions of the formation of a modern system of the state public management in historical 19 th century is selected as the basis. The analysis of documents is provided, the generalization, the conclusions and the results of practical experience are done.*