

Пастовенський О. В. Аналіз періодів та етапів взаємодії держави і громадськості в управлінні освітою / О. В. Пастовенський // Педагогічна Житомирщина. – 2014. – № 1 (73). – С. 3–10.

УДК 351.851:352:37.01'013/014(477.42)

О. В. Пастовенський

кандидат педагогічних наук,
начальник управління освіти і науки Житомирської облдержадміністрації

АНАЛІЗ ПЕРІОДІВ ТА ЕТАПІВ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ГРОМАДСЬКОСТІ В УПРАВЛІННІ ОСВІТОЮ

У статті уточнено періодизацію розвитку концепту громадсько-державного управління освітою від XVIII ст. до наших днів. Зроблено висновок, що у розвитку взаємодії держави і громадськості в управлінні шкільною освітою змінювалися етапи тотальної державної централізації управління та активізації політичних, громадських і професійних освітянських рухів в управлінні загальною середньою освітою.

Ключові слова: громадсько-державне управління загальною середньою освітою, розвиток взаємодії держави і громадськості, етапи тотальної державної централізації управління та активізації політичних, громадських і професійних освітянських рухів.

Постановка проблеми. Відображення соціального концепту громадсько-державного управління освітою в педагогічній науці, дослідження його сутності й елементарних проявів у реальному житті сучасного суспільства дають змогу стверджувати, що в своїх складових цей соціальний концепт зароджувався і розвивався, починаючи з кінця XVIII ст., проявившись у формах державного та державно-громадського управління освітою. Разом з тим, вимагає детальнішого дослідження проблема періодизації процесу становлення державно-громадського управління освітою як історико-педагогічного підґрунтя подальшого дослідження громадської складової в управлінні освітою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Участь громадськості в управлінні освітою відображена в працях видатних педагогів, істориків та організаторів освіти: І. О. Альошинцева, М. Ф. Бунакова, В. П. Вахтерова, П. Ф. Каптерева, М. О. Корфа, М. С. Лалаєва, С. І. Миропольського, С. О. Рачинського, С. В. Рождественського, К. Д. Ушинського, Є. К. Шмідта, сучасних дослідників Н. В. Акінфієвої, В. І. Бочкарьова, Л. А. Гаєвської, В. І. Гусарова, Л. І. Даниленко, Г. В. Єльнікової, Н. М. Федорової та інших.

Метою даної статті є уточнення періодизації розвитку взаємодії держави і громадськості в управлінні загальною середньою освітою від XVIII ст. до наших днів.

Виклад основного матеріалу. Сучасні українські та російські дослідники історії державно-громадського управління освітою запропонували декілька підходів до періодизації державно-громадського управління освітою в межах XVIII–XXI ст. Ми розглянемо їх на прикладі праць трьох основних дослідників цієї проблеми: російських учених В. І. Гусарова [4], Н. М. Федорової [15] та української вченої Л. А. Гаєвської [3].

В. І. Гусаров час становлення та розвитку феномену державно-громадського управління освітою поділив на чотири періоди:

I період (підготовчий) – XVIII ст. –50-і рр. XIX ст. ;

II період (дореволюційний) – 1860 – 1917 рр.;

III період (радянський) – 1917 – 1990 рр.;

IV період (постперебудовчий) – листопад 1991 р. – наш час [4, с. 9].

Більш детальну періодизацію пропонує у своїй дисертації «Становлення державно-громадського управління шкільною освітою в Росії» Н. М. Федорова. Вона зазначає, що перший досвід державно-громадського управління (своєрідна передісторія) співвідноситься із часом створення державної школи за участю представників різних соціальних станів за часів Петра I. Дослідниця процес становлення державно-громадського управління шкільною освітою з моменту створення особливого органу управління шкільною освітою (1802 р.) і прийняття Статуту (1804 р.) до закінчення радянського періоду (1991 р.) поділяє на п'ять періодів:

I період – початок XIX ст. – середина 50-х рр. XIX ст.;

II період – середина 50-х рр. XIX ст. – початок 90-х рр. XIX ст.;

III період – початок 90-х рр. XIX ст. – 1917 р.;

IV період – листопад 1917 р. – 1931 р.;

V період – 1931 р. – 1991 р. [15, с. 15].

Під час першого періоду спадкоємність державної шкільної освітньої політики, що проводилася за царювання Катерини II, виражалася в державному регулюванні процесу створення системи освіти, висуванні в Міністерство освіти осіб, які брали участь у перетвореннях часів царювання Катерини II та ігноруванні нечисленних освітніх проектів, які пропонувалися представниками різних верств суспільства. З позицій громадської участі в цьому процесі, Н. М. Федорова виділяє підтримку освітніх і благодійних ініціатив з боку держави освіченим російським суспільством, створення на цій основі різних громадських спілок та організацій благодійного і освітянського характеру, також у цей період створюються перші школи взаємного навчання.

Для цього етапу характерна відсутність масової громадської ініціативи з причин незначного прошарку освіченого суспільства і сильний вплив на процес управління освітою суб'єктивних факторів (особистості імператора і його оточення). У рамках вузького кола наближених до імператора осіб і відбувалася дискусія з приводу розвитку держави і освіти.

У праці «Нарис історії народної освіти в Росії до епохи реформ Олександра II» відомий дослідник другої половини XIX ст. С. В. Рождественський детально описав початок формування системи управління освітою на центральному і місцевому рівнях у період освітніх реформ Катерини II (друга половина XVIII ст.). Він зазначав, що органом центрального управління у сфері освіти спочатку була Комісія з облаштування народних шкіл, яку потім у ході реформ Олександра I замінило Міністерство народної освіти. Місцеве управління закладами освіти відповідно до адміністративної реформи другої половини XVIII ст. функціонально розподілялося так: керівництво адміністративними і господарськими справами в освіті здійснювали губернатори та прикази «громадського піклування». А контроль за навчальною діяльністю здійснювали губернські директори та повітові смотрителі народних училищ [9, с. 139-140].

Елементи громадського в системі державного управління освітою на початку XIX ст. своєрідними паростками виявлялися у функціонуванні приватних шкіл. Але, як зауважував І. О. Альошинцев, з початку XIX ст. почала домінувати ідея державного навчання [1, с. 75]. З 1811 р. держава взяла під контроль приватні школи, засновниками більшості з яких були іноземці. Під державний контроль попав зміст навчання, у першу чергу вимагалось викладання російською мовою. З 1 травня 1811 р. кожен власник приватної школи зобов'язувався щорічно вносити на рахунок Міністерства народної освіти 5% збір з платні, що йшла на утримання закладу.

Другий паросток громадського в освіті – домашнє навчання дітей – було взято під державний контроль у 1812 р. У січні 1812 р. імператором Олександром I було схвалено рішення міністра народної освіти про обов'язковість отримання домашніми учителями-іноземцями свідоцтва від органів управління освітою про «їх здібності і знання» [1, с. 76]. Приводом до введення екзаменів для вчителів-іноземців стало відповідне рішення Харківського університету.

Починаючи з 1817 р., Міністерство народної освіти поступово брало під контроль навчальне книговидавництво та впроваджувало систему міністерського контролю за навчальними книгами в приватних пансіонах. У 1823 р. було прийняте міністерське рішення про заборону використання в приватних школах підручників і книг для читання без особливого дозволу «вищого начальства» [1, с. 78].

За часів правління імператора Миколи I освіта в імперії остаточно стала становою і повністю підконтрольною центральній владі. Держава регламентувала і контролювала типи і види навчальних закладів відповідно до громадянського стану осіб, які навчаються, зміст освіти, форми і методи навчання, засоби навчання, сам навчальний процес, поведінку учасників навчального процесу, їх зовнішній вигляд (уведення обов'язкового однострою) тощо [1, с. 138]. Держава крім прямого впливу на визначення відповідності типу закладу і громадянського стану учня з 1845 р. почала здійснювати і непрямий вплив через диференціацію плати за навчання в гімназіях [1, с. 144]. У тому ж році видано розпорядження про заборону прийняття в гімназії дітей купців і міщан.

З 1835 р. було остаточно ліквідоване колегіальне управління освітою. Всі управлінські функції університетів відійшли піклувальникам освітніх округів, які керували одноособово. Підсилюлись також вимоги до нагляду над навчальними закладами та рекомендувалися часті їх ревізії [1, с. 158].

Така ситуація в управлінні освітою відповідала формі тодішньої російської держави та політичній ситуації як внутрішній, так і зовнішній.

Перший період у становленні феномену державно-громадського управління освітою можна охарактеризувати як підготовчий, оскільки суспільство, в широкому сенсі, не було готове до взаємодії з державою з питань освіти, а уряд пропонував такі форми піклування та благодійності в освіті, які могли контролюватися і регулюватися державою. Поступове зниження інтересу активної і заможної частини суспільства до участі в допомозі освітнім установам можна вважати реакцією на авторитарну політику держави у сфері суспільного життя. Вчительство в цей період ще не стало значущою силою, спільних позицій у відносинах з державою в справі освіти і управління навчальними закладами воно не виробило і не могло виробити в силу об'єктивних причин – нечисленності, роз'єднаності, різного рівня освіти і бюрократичної підпорядкованості [1, с. 24].

Н. М. Федорова зазначає, що на першому етапі була підготовлена соціальна база у формі освіченого суспільства і продемонстровано приклад організації піклувальної, благодійної діяльності у сфері освіти [15, с. 58]. Це дозволяє їй назвати перший період підготовчим або пропедевтичним.

Другий період – середина 50-х рр. – початок 90-х рр. XIX ст. дослідниця поділяє на кілька етапів:

1 етап – 50-ті – 70-і рр. XIX ст.;

2 етап – 80-і рр. XIX ст. [15, с. 59].

Перший етап характеризувався підготовкою і проведенням найбільш демократичної реформи в системі освіти Росії, її широким всенародним обговоренням, публікацією зауважень та пропозицій щодо проекту нового Статуту. Знаковим явищем стала публікація статті М. І. Пирогова «Питання життя» (1856 р.) [10], що поклала початок широкій суспільній дискусії з проблем організації освіти в Росії, пріоритетів і напрямів реформи. Поле, на якому розгорталася дискусія, була вітчизняна література, журналістика, в якій, в цей період, виокремилася педагогічне спрямування.

У 1864 р. створюються земства, що поступово взяли на себе основні турботи про початкову освіту. До цього ж періоду можна віднести появу перших ознак організованого суспільно-педагогічного руху, оформлення якого в громадські та педагогічні з'їзди, об'єднання та спілки станеться на наступному етапі. З 1854 р. Відомство Імператриці Марії Федорівни стає частиною державної структури управління – IV Відділення Власної Її Імператорської Величності Канцелярії, для управління Відомством створюється штат управлінців, а саме Відомство першим починає реалізацію соціально значущого освітнього проекту – створення жіночих Маріїнських гімназій, які в другій половині XIX ст. були визнані кращими в Європі.

Цей етап характеризувався широкою дискусією в суспільстві з приводу ідеалів виховання і освіти, визначення соціальних пріоритетів. Яскравим прикладом трансформації педагогічних ідей у цей період стала діяльність Л. М. Толстого [12]. Умови для розгортання державно-громадського управління в освіті у цей період були сприятливими – політична ситуація та правові документи допускали певну міру свободи, сформувався значний прошарок освіченого суспільства, питання педагогіки та освіти широко обговорювалися в пресі, змінилося уявлення про місію школи і вчителя в суспільстві. Земські вчительські школи і вчительські семінарії підготували значне число професійних педагогів, що створило базу для організації педагогічних спільнот і проведення з'їздів для узгодження позицій.

Як зазначає Н. М. Федорова, етап характеризувався небувалою раніше увагою суспільства до проблем освіти на рівні приватної і громадської ініціативи [15, с. 63]. Активність представників усіх станів російського суспільства в допомозі школі та освіті була в цей час значною, роль дворянства в цьому процесі в перше десятиліття була основною. Новою формою благодійності стало встановлення іменних стипендій, яких з 1857 по 1877 рік було понад 2800, і загальних пожертвувань на народну освіту близько 10 мільйонів рублів [11, с. 99].

У кінці 60-х і в 70-ті роки активність досягає найвищого рівня в усіх напрямках благодійної діяльності, чому причинами були: прагнення Олександра II до співпраці з суспільством щодо розвитку освіти та розуміння більшою частиною суспільства значення освіти як інструменту вирішення державних соціальних та економічних проблем [11, с. 102]. До кінця 70-х років відбувається зниження числа приватних навчальних закладів за рахунок активної державної діяльності з відкриття державних освітніх закладів та посилення вимог до діяльності недержавних закладів з метою підвищення якості навчання та викорінювання порушень [11, с. 103]. Така зміна розцінюється як результат взаємодії держави і суспільства у сфері освіти, оскільки відбувається облік запиту суспільства на даний вид освіти і адекватне ситуації реагування державних структур.

Другий етап зазначеного періоду пов'язаний із зміною внутрішньополітичної ситуації та освітніх контрреформ [15, с. 205]. 3 березня 1881 р. відбулося різке падіння активності суспільства

в справі допомоги освіті, яке продовжилося до початку наступного десятиліття, до нового підйому соціальної активності, викликаного іншими обставинами.

Третій період, за класифікацією Н. М. Федорової – початок 90-х рр.. XIX ст. – 1917 р., характеризувався зростанням протистояння державних структур і громадських організацій за лінією: державний контроль – громадська ініціатива [15, с. 246]. Зміни в кінці XIX – початку XX ст. у сфері шкільної освіти, як найбільш значущої для суспільства ланки освіти, призвели до активізації громадських структур, появи нових суб'єктів – батьківських комітетів, елементів учнівського самоврядування, «нових» шкіл, педагогічних з'їздів і Всеросійського педагогічного товариства (1915 р.), що спричинило потім появу Всеросійського учительського союзу (ВУС). Міністерство народної освіти на цьому етапі створювало різні комісії з питань реформування школи і змінювало стиль і методи управління разом зі зміною міністрів, але структура управління системою вітчизняної освіти залишалася незмінною з 1803 року. Це протиріччя викликало зайву бюрократизацію управлінського апарату і гальмувало процеси самооновлення системи освіти, не дозволяючи своєчасно реагувати на освітні запити суспільства.

Врахування запитів суспільства на освіту в цей період реалізували приватні школи з використанням ідей «нових шкіл». На початку 90-х років XIX століття суспільство поступово знову наростило фінансову підтримку школи, хоча цьому процесові заважав економічний стан країни і збіднення населення, голод та епідемії [15, с. 256]. Велике значення мав досвід першої російської революції, лібералізація суспільного життя, створення політичних партій і спілок, які також висували освітні цілі. Обговорення проблем освіти перейшло в площину політичної боротьби, поляризуючи суспільство. Професійно-педагогічне співтовариство, яке на початку третього етапу заявило про себе як про суспільну силу, в подальшому, в логіці політичної боротьби розпалося на вужчі групи, які на педагогічних з'їздах виступали з різними за змістом вимогами до уряду щодо шкільної освіти. Консолідуючим фактором на той час було загальне розуміння місії вчителя і необхідність активної участі в справі освіти народу. Батьківські комітети, що з'явилися в 1905 році, в подальшому перетворилися в потужну силу, що стимулювала розроблення і просування реформ [15, с. 257].

За проектом реформ міністра народної освіти Росії П. М. Ігнат'єва (1915 р.) планувалося збільшити роль педагогічних рад шкіл, створити органи шкільного самоврядування та залучити представників батьків і громадськості у школу. Слід зазначити, що в масштабній роботі П. Ф. Каптерєва «Історія російської педагогії» була вперше запропонована періодизація процесу розвитку російської педагогіки. Виділяючи церковний і державний періоди, особливе значення автор надавав сучасному йому періоду суспільного розвитку педагогіки, відносячи всі прогресивні досягнення в цій галузі на рахунок активної участі громадськості [6].

У період діяльності П. М. Ігнат'єва на посту міністра (1915-1916 рр.) були значно збільшені асигнування на шкільну освіту, скликані дві наради піклувальників навчальних округів, на яких обговорювалися питання реформування освіти [14, с. 260]. Лютнева буржуазна революція привела до створення нових органів управління освітою, посилення уваги до вищої школи, до планування кардинальних змін у системі шкільної освіти, але відчутних практичних результатів у цьому напрямку період лютого-жовтня 1917 року не дав. Відсутність ефективного державного керівництва в цей період не дозволила реалізувати в освіті позитивний потенціал демократичної громадськості та професійної педагогічної спільноти.

Оскільки злам XIX і XX ст. у контексті досліджуваної проблеми був насичений важливими подіями та ознаменувався виходом багатьох відомих педагогічних праць, то є сенс звернутися до детальнішої періодизації цього етапу (за Н. М. Федоровою II і III періоди), що запропоновано у працях української вченої Л. А. Гаєвської [3]. Дослідниця часовий проміжок другої половини XIX ст. – початок XX ст. відповідно до розвитку феномену державно-громадського управління освітою у дисертації «Розвиток державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні (друга половина XIX – початок XX століття)» розбила на такі проміжки:

I період (1860–1865 рр.) – зародження елементів державно-громадського управління освітою;

II період (1866–80-ті рр.) – проведення контрреформи в освіті, централізація управління нею;

III період (кінець XIX – 1904 р.) – період посилення державних елементів в управлінні шкільною освітою;

IV період (1905–1917 рр.) – хвилеподібне хитання від жорсткої централізації до небаченого сплеску активної участі громадськості в управлінні освітою;

V період (1917–1920 рр.) – період пошуку оптимальної моделі державно-громадського управління загальною середньою освітою [3, с. 25-26].

Перший період, за висновками Л. А. Гаєвської, характеризувався докорінними перетвореннями в управлінні освітою, що виявилось «в реорганізації Міністерства народної освіти, скасуванні непотрібних формальностей погодження документів, перерозподілі повноважень між центральними органами освіти та місцевими адміністративними установами на користь останніх, запровадженні громадських рад при попечителях навчальних округів для зменшення одноосібної влади попечителя, створенні на місцях колегіальних громадських органів управління освітою губернських та повітових училищних рад; усенародному обговоренні проектів статутів 1860, 1862 рр.; прийнятті 1864 р. «Положення о начальных народных училищах» та «Устава гимназий и прогимназий ведомства Министерства народного просвещения», якими завершувалася політична робота з реформування загальної освіти та управління нею» [3, с. 25].

Другий період відзначився спробами «шляхом проведення контрреформ повернути управління загальною середньою освітою в Російській імперії на засади строгої ієрархії і бюрократії, дріб'язкової опіки Міністерства народної освіти над нижчими ланками управлінського апарату. Водночас активізується діяльність земств як органів самоврядування в галузі управління шкільною освітою. Провідними формами такої діяльності були: клопотання різного змісту, надання субсидій навчальним закладам, учителям та учням, відкриття власних навчальних закладів» [3, с. 25].

Третій період характеризувався тим, що державна політика в освіті в ці роки стала консервативною, «спрямовувалася не на розширення державно-громадських засад його впровадження, а на посилення державних елементів. Це виявлялося в применшенні значення земської школи, активному створенні шкіл під егідою духовного відомства, способах зосередити всю управлінську діяльність у відомчому трикутнику, що його складали Міністерство народної освіти, Міністерство внутрішніх справ, Св. Синод» [3, с. 25].

У межах четвертого періоду пріоритетні напрями управління загальною середньою освітою передбачали: «створення при середніх навчальних закладах батьківських комітетів з правом представництва в піклувальних і господарських радах; запровадження інституту виборних старост зі складу учнів; державне сприяння приватній та громадській ініціативі у відкритті середніх навчальних закладів. У короткий період 1913 р., що характеризувався посиленням антидемократичних перетворень в управлінні освітою Росії, під тиском громадськості, суспільних змін та з приходом на посаду міністра народної освіти П. Ігнатьєва відбувалася лібералізація урядового курсу в освітній політиці» [3, с. 25].

П'ятий період «позначений широкомасштабним національно-демократичним реформуванням управління шкільною освітою. Характерна ознака цього етапу – періодична зміна тісної співпраці державних органів управління освітою з громадськістю і прагнення відмежуватися від останньої. Найбільших результатів просвітянам удалося досягти за часів Центральної Ради. У період Гетьманату посилювалися антидемократичні процеси, спостерігаються намагання перевести управління загальною середньою освітою на засади жорсткої централізації. За Директорії ситуація знову змінюється – діяльність громадських організацій у галузі освіти всіляко підтримується урядом. Установлення на території України радянської влади остаточно утвердило централізоване та ідеологізоване управління освітою» [3, с. 26].

Повернувшись до періодизації Н. М. Федорової, зазначимо, що визначений нею четвертий період у розвитку феномену державно-громадського управління освітою охоплював проміжок часу з листопада 1917 до 1931 року і характеризувався активною участю всього суспільства у становленні нової радянської школи. Цей період Н. М. Федорова поділяє на два етапи:

1 етап – 1917 – 1928 рр.;

2 етап – 1928 – 1931 рр. [15, с. 33].

Якщо початок першого етапу спричинений революцією, то початок другого – педагогічною дискусією, що почалася в 1928 р. і стала основою для спроби узгодження позицій держави і педагогічної громадськості з цього питання, визначення ролі і місця школи в новій структурі культурного та соціального життя.

У лютому 1918 року було опубліковано Постанову Державної Комісії по освіті про виборність усіх педагогічних та адміністративно-педагогічних посад.

У цей період почала складатися нова система керівництва народною освітою – відділи та ради народної освіти, партійні організації, професійні спілки. Колегіальне управління радянською школою на початковому етапі відбувалося у формі Педагогічної Ради школи (Комітету), до складу якого входили, з правами вирішального голосу, по одному представнику: від господарського комітету, від батьківського комітету та від учнів старших класів. У Педагогічну Раду входили три представники від місцевої Ради Робітників, Солдатських і Селянських депутатів з правом

вирішального голосу кожен, що в досліджувані роки відображало соціальну активність суспільства щодо школи.

У 20-ті роки XX ст. школа, на основі демократичних принципів створення і функціонування, набула загальнонародного значення і нового соціального статусу, користувалася всебічною громадською підтримкою: створюються Ради сприяння школі, проводяться тижні та місячники допомоги школі, керівниками Наркомосу організовувалися дискусії з основних питань створення і функціонування нової школи. Але невідповідність між задекларованими демократичними суспільними цінностями та реальною практикою управління державою і всіма її структурами призвела до кінця 20-х років до спроби педагогічної спільноти осмислити шляхи розвитку радянської педагогіки і школи, визначити роль школи в соціалістичному суспільстві (педагогічна дискусія 1928 р.).

Постанови ЦК ВКП(б) початку 30-х років з організації діяльності радянської школи в нових умовах («Про початкову і середню школу» (1931 р.) [8, с. 156-161], «Про навчальні програми та режим у початковій і середній школі» (1932 р.) [8, с. 161-164]) змінили управління освітою в країні у відповідності з принципами загальнодержавного управління. Практика участі суспільства в управлінні освітою згорнулася до встановлених і строго регламентованих форм – педагогічна рада школи, батьківський комітет, учнівське самоврядування в рамках організації та підтримки внутрішньошкільної дисципліни і порядку, надання допомоги адміністрації школи, а також шефства сторонніх шкіл організацій за єдиначальною відповідальністю завідувача (директора) за результати діяльності школи.

Підсумками цього періоду можна вважати унікальний педагогічний досвід розвитку вітчизняної шкільної освіти на ідеях свободи, демократії і плюралізму, досвід залучення широких соціальних верств, практично всенародну підтримку становленню нової радянської школи. Функції школи як соціального інституту розширилися, вперше було позитивно використано весь культурний, освітній та освітянський потенціал школи.

У шкільних колективах розвивалося самоврядування і співуправління, прикладом яких була система А. С. Макаренка [7]. Радянська школа в 20-ті роки XX століття була відкритою системою, діяльність якої максимально повно відображала очікування нового суспільства у сфері шкільної освіти. Ідеї культурної революції та освіти об'єднували радянське суспільство, сприяли створенню нових форм взаємодії держави і суспільства в шкільній освіті.

П'ятий період – 1931-1991 рр. – характеризувався тим, що громадська участь в шкільній освіті мала організований, ідеологічно орієнтований державний характер, адміністрування стало основною формою керівництва освітніми установами.

Постанова Пленуму ЦК КПРС «Про зміцнення зв'язку школи з життям і про подальший розвиток системи народної освіти в країні» (1958 р.) [8, с. 53-61] сприяла розвитку нових форм співпраці – шефства трудових колективів над школами і стимулювало новаторську діяльність педагогів. Середину 70-х-80-ті роки XX століття можна визначити як період стагнації державних форм управління освітою при активізації руху кращих педагогічних колективів і окремих педагогів у напрямку актуалізації на новому рівні загальнодемократичних гуманістичних цінностей освіти. Громадська підтримка шкільних ініціатив виносить на обговорення в засобах масової інформації, формується віртуальний образ нової системи освіти і нової школи. Політичні умови другої половини 80-х рр. дозволили суспільству реально брати участь у створенні та обговоренні реформи освіти. Показово, що ступінь довіри суспільства до вчителів у цей період була максимальною, статті педагогів-новаторів обговорювалися в широкому контексті очікуваних соціально-політичних перетворень.

В. І. Гусаров зазначав, що протягом 1930-1980 років державно-громадське управління освітою у сфері формування освітньої політики звелось до створення декількох професійних творчих колективів: Рада по народній освіті (середина 1930-х рр.), Комісія з перегляду змісту освіти (1965–1966 рр.) тощо [4]. Створювалися колективи або з декоративними, або з локальними професійними цілями. Піклувальний аспект громадської участі в радянській середній та професійній школі частково знайшов своє нове вираження в діяльності базових підприємств, організації шефства громадських об'єднань і творчих спілок, а також в наставництві [4, с. 40].

Словосполучення «державно-громадське управління» як загальнозначуща категорія педагогіки в нашій країні отримала своє визнання в 1988 році, після лютого Пленуму ЦК КПРС, який вказав на доцільність створення в школах і ПТУ громадських рад із числа педагогічних працівників, учнів, їхніх батьків, представників виробничих колективів громадськості [14].

Прийнявши в основному Концепцію загальної середньої освіти та Положення про середню школу, Всесоюзний з'їзд працівників народної освіти (грудень 1988 р.) зазначив, що

першочерговим напрямком перебудови освіти стає створення державно-громадської системи управління навчальними закладами [2].

У 1988 році була створена Всесоюзна рада з народної освіти при Державному комітеті по народній освіті як керівний державно-громадський орган. Державна його складова не викликала сумнівів: він функціонував при Держкомітеті СРСР з народної освіти і в його складі було 96 працівників – професіоналів державних установ народної освіти. Однак, соціальне замовлення суспільства в ньому висловлювали всього чотири члени – письменник, композитор, кінорежисер і директор радгоспу. Викликало очевидне питання щодо його суспільного характеру і саме створення Всесоюзної ради при державному органі управління освітою.

Доцільне співвідношення державних і громадських засад в управлінні освітою не вдалося забезпечити при створенні рад з народної освіти і на інших рівнях управління вітчизняною освітою того періоду. На місцях ради з освіти створювалися в якості керівних державно-громадських органів, виконавцями рішень яких повинні були бути відповідні державні органи управління освітою. Практика вітчизняної освіти не підтвердила доцільність функціонування єдиних (складених з державних та громадських структур) органів державно-громадського управління: органи державного управління освітою (міськвно, райвно та ін) дуже скоро перетворили на свій придаток створені районні, міські та інші ради з народної освіти. На початку 90-х років XX сторіччя ради з народної освіти припинили своє існування, чим і закінчився перший етап організації державно-громадського управління освітніми системами: в країні відбулася зміна політичного ладу і суспільного устрою.

Протягом наступних років ідея державно-громадського управління переходила з одного нормативно-правового документа в інший і досить повно відображена в сучасних законодавчих і нормативних документах і локальних актах. Так, стаття 10 Закону України «Про освіту» визначала, що в Україні для управління освітою створюються система державних органів управління і органи громадського самоврядування [5]. У Національній доктрині розвитку освіти України наголошувалося, що «сучасна система управління освітою має розвиватись як державно-громадська, вона повинна враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентноспроможність їх освітніх послуг. Діяльність освітян спрямовується на пошуки нових демократичних відкритих моделей управління освітою, що зорієнтовують освітні процеси не на відтворення, а на розвиток. У ній передбачається забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки, внаслідок чого змінюється навантаження, функції, структура і стиль центрального та регіонального управління освітою» [13].

Отже, взявши до уваги запропоновані підходи і періодизації дослідників, переосмисливши та узагальнивши їх, визначимо, що у своєму розвитку взаємодія держави і громадськості в управлінні освітою пройшла ряд періодів і етапів, які відображені в таблиці 1.

Таблиця 1

Періоди та етапи взаємодії держави і громадськості в управлінні освітою

Період	Роки	Назва періоду
I	XVIII ст.-50-і рр. XIX ст.	підготовчий
II	1860-1870-і рр.	зародження елементів державно-громадського управління освітою
III	80-і рр. XIX ст.-1904 р.	період посилення державних централістсько-імперських елементів в управлінні шкільною освітою
IV	1905-1917 рр.	період активізації політичних, громадських і професійних рухів та децентралізації типів навчальних закладів, схем їх підпорядкованості, диференціації змісту, форм навчання
V	1918-1931 рр.	період пошуку оптимальної радянської моделі державно-громадського управління освітою
VI	1931-1991 рр.	період тотальної централізації системи освіти та становлення системи державного управління освітою
VII	90-і рр. XX ст.-2014 р.	період зародження та розвитку системи регіонального управління освітою в умовах незалежної України
1 етап	1991-1996 рр.	етап трансформації радянської державної моделі

		регіонального управління освітою відповідно до нових умов її функціонування
2 етап	1996-2014 рр.	етап наукового пошуку ефективної й адекватної системи регіонального управління освітою в умовах перманентної адміністративної реформи в Україні на основі положень нової Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування»

Висновки. Уточнена нами періодизація розвитку соціального концепту державно-громадського управління загальною середньою освітою свідчить, що у взаємодії держави і громадськості в управлінні освітою від XVIII ст. до наших днів хвилеподібно змінювалися періоди тотальної державної централізації управління шкільною освітою та активізації політичних, громадських і професійних освітянських рухів в управлінні загальною середньою освітою, децентралізації типів навчальних закладів, схем їх підпорядкованості, диференціації змісту, форм навчання тощо. Запропонована періодизація є історико-педагогічним підґрунтям для подальшого дослідження громадської складової в управлінні освітою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. *Алешинцев И. А.* История гимназического образования в России (XVIII и XIX век) / Иван Александрович Алешинцев. – СПб. : Изд. О. Богдановой, 1912. – 346 с.
2. *Всесоюзный съезд работников народного образования* (1988 ; Москва): (Стеногр. отчет). – М. : Высшая школа, 1990. – 410 с.
3. *Гаєвська Л. А.* Розвиток державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні (друга половина XIX – початок XX століття) : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 – «Теорія та історія державного управління» / Л. А. Гаєвська. – К., 2010. – 39 с.
4. *Гусаров В. И.* Опыт и перспективы государственно-общественного образования : Монография / В. И. Гусаров. – Самара : Изд-во «НТЦ», 2009. – 376 с.
5. Закон України «Про освіту» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
6. *Каптерев П. Ф.* История русской педагогики / П. Ф. Каптерев. – СПб. : О. Богданова, 1909. – VIII, 540 с.
7. *Макаренко А. С.* Избранные педагогические сочинения : в 2-х т. / [сост. Л. Ю. Гордин ; под ред. И. А. Каирова]. – М. : Педагогика, 1978. – Т. 1. – 397 с.; Т. 2. – 320 с.
8. *Народное образование в СССР.* Общеобразовательная школа. Сборник документов. 1917-1973 гг. / Составители: А. А. Абакумов, Н. П. Кузин, Ф. И. Пузырев, Л. Ф. Литвинов. – М. : Педагогика. – 1974. – 560 с.
9. *Очерк истории народного образования в России до эпохи реформ Александра II* / Сост. : С. А. Князьков, Н. И. Сербов. Под ред: А. П. Нечаева, С. В. Рождественского. – М. : Тип. Русского Товарищества печатного и издательского дела, 1910. – 244 с.
10. *Пирогов Н. И.* Избранные педагогические сочинения / Н. И. Пирогов. – М. : Изд-во Академии пед. наук РСФСР, 1952. – 753 с.
11. *Соколов А. Р.* Благотворительность в России как механизм взаимодействия общества и государства (начало XVIII конец XIX вв.). 3-е изд., дораб. и доп. / Александр Ростиславович Соколов. – СПб. : Лики России, 2007. – 656 с.
12. *Толстой Л. Н.* Педагогические сочинения / Л. Н. Толстой; АПН СССР. – М. : Педагогика, 1989. – 542 с.
13. *Указ Президента України від 17 квітня 2002 року № 347/2002 «Про Національну доктрину розвитку освіти»* // Офіційний вісник України. – 2002. – № 16. – С. 11, ст. 860.
14. *Февральский* (1988 г.) Пленум ЦК КПСС и задачи научных учреждений секции общественных наук // Вестник Академии наук СССР. – 1988. – №10. – С. 87-101.
15. *Федорова Н. М.* Становление государственно-общественного управления школьным образованием в России : дисс. на соискание уч. степени докт. пед. наук : спец. 13.00.01 «Общая педагогика, история педагогики и образования» / Н. М. Федорова. – Санкт-Петербург, 2010. – 466 с.

Матеріал надійшов до редакції «___» січня 2014 р.

Пастовенский А. В. Анализ периодов и этапов взаимодействия государства и общественности в управлении образованием

В статье уточнено периодизацию развития концепта общественно-государственного управления образованием с XVIII в. до наших дней. Сделан вывод, что в развитии взаимодействия государства и общественности в управлении школьным образованием менялись этапы тотальной государственной централизации управления и активизации политических, общественных и профессиональных образовательных движений в управлении общим средним образованием.

Ключевые слова: общественно-государственное управление общим средним образованием, развитие взаимодействия государства и общественности, этапы тотальной государственной централизации управления и активизации политических, общественных и профессиональных образовательных движений.

Pastovensky O.V. The analysis of the periods and stages of interaction of the state and public community in education management

The periods of the development of the concept of state and public education management from XVIII century to contemporary time are specified in the article. The conclusion is made, that in the development of cooperation between the state and public communities in school management the stages of total state centralization of management and intensification of political, public and professional educational movements in secondary education management were being changed.

Keywords: state and public secondary education management; the development of cooperation between the state and public communities; the stages of total state centralization of management and intensification of political, public and professional educational movements in secondary education management.