**УДК 37(477)(09)**

Кудла Марія Валеріївна

# СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ПОЧАТКОВОЮ ШКОЛОЮ В УКРАЇНІ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XIX ПОЧАТКУ XX СТОЛІТТЯ

В умовах становлення та розвитку української держави, реформування освіти України з урахуванням її інтеграції в європейський культурний та економічний простір, що висуває нові завдання в галузі освіти підростаючого покоління, особливої актуальності набуває проблема розвитку освіти в Україні. Це зумовлює потребу дослідження історії становлення теорії й практики виховання і навчання нового покоління на різних етапах розвитку людського суспільства.

Нині система освіти зазнає модернізації, успіх якої значною мірою залежить від раціонального управління цією галуззю на всіх ієрархічних рівнях. Стратегічні цілі, завдання, пріоритетні напрями й основні шляхи радикального перетворення управління системою освіти визначено законами України «Про освіту» (1996), «Про загальну середню освіту» (1999), «Про вищу освіту» (2002), «Про професійно-технічну освіту» (1999), «Про позашкільну освіту» (2000), Державною національною програмою «Освіта» («Україна XXI століття») (1993), Національною доктриною розвитку освіти (2002) та іншими нормативними актами.

Метою статті є проаналізувати сутність управління в галузі початкової освіти та окреслити основні ознаки структури його апарату та ієрархічних залежностей.

Проблеми управління освітою в означений період у різних аспектах розглядалися у працях тогочасних дослідників (І. Альошинцев, В. Ареп’єв, В. Білан, М. Грушевський, М. Драгоманов, П. Карперєв, І. Корнілов, М. Лемке, І. Огієнко, М. Пирогов, С. Рождественський, Ф. Толь, В. Чарнолуський, М. Чехов, К. Ушинський та ін.). Названі автори детально

висвітлюють соціально-економічні і політичні умови, що існували в Російській імперії і справляли безпосередній вплив на процеси в освіті та способи управління нею.

У науковому доробку радянських дослідників В. Борисенка, М. Константинова, Є. Мединського, О. Рашина, В. Смирнова, В. Струминського висвітлено широке коло питань, пов'язаних із реформуванням системи освіти загалом та управління нею в другій половині XIX – на початку XX ст., передумови й способи залучення до цієї діяльності представників громадськості.

Різноманітні аспекти освітніх проблем у другій половині XIX – початку XX століття знайшли відображення у працях сучасних науковців: Л. Березівської, В. Білана, Л. Бондаря, Л. Вовк, В. Василенка, М. Гриценка, Н. Побірченко, О. Сисоєвої, Л. Гаєвської, О. Липчанського, Т. Соломатіної, Д. Мазохи, Н. Самандас та ін.

Система централізованого управління сферою народної освіти починає складатись на початку XIX століття. 8 вересня 1802 року імператор Олександр II видав Височайший маніфест про заснування міністерств. Відповідно до закону було створено 8 відомств, у тому числі міністерство народної освіти. До повноважень нового відомства було віднесено управління всіма категоріями нижчих і початкових шкіл, за виключенням церковно-приходських шкіл і шкіл грамоти православного духовенства.

При міністерстві народної освіти було затверджено раду, під його керівництвом. До компетенції ради входило розгляд загальних питань організації навчання і виховання, виявлення характеру діяльності усієї навчальної сфери. Крім цього – питання внутрішнього функціонування і управління навчальними закладами у частині навчальній і виховній. При міністерстві існував ще й науковий комітет, який розглядав педагогічні проблеми і готував навчальні рекомендації, а також книги, періодичні видання, які знаходили своє застосування у навчальній діяльності.

Представниками міністерства на місцях вважались попечителі навчальних округів, директори і інспектори народних училищ.

У навчальному відношенні вся території Російської імперії була поділена на 12 навчальних округів. На чолі кожного навчального округа стояв попечитель. При попечителі були затверджені попечительські ради, які мали право обговорювати питання, пов‘язані із змінами чи покращенням навчального процесу, вести підбір матеріалів статистичного характеру, а також вирішувати кадрові питання у межах навчального округу.

Прискіпливу увагу науковців упродовж тривалого періоду привертають події 60-х років XIX століття, котрі стали переломним періодом в історії вітчизняної педагогічної думки та школи. Ряд суспільних, соціальних, економічних змін призвели до глибокої кризи в освітній системі, яскравим проявом якої був суспільно-педагогічний рух другої половини 50-х – початку 60-х років XIX століття.

Політичний характер вимог прогресивної спільноти в галузі народної освіти – відмова від станової школи, усунення урядового бюрократичного апарату від участі у справі освіти народу, створення народної суспільної школи, а не державної – змусив уряд прийняти більшість цих вимог. У 1864 році було затверджено «Положення про початкові народні училища», яке декларувало право народу на освіту на всіх її ступенях і право громадськості на участь у створенні та керівництві народною школою. Воно визначало особливості організації початкової освіти, зміст навчання, контингент учителів, керівництво закладами. До початкових народних училищ були віднесені початкові школи усіх відомств, міські і сільські, які фінансувалися державою, громадами і приватними особами, а також недільні школи. В Положенні не вказувався термін навчання і вік дітей, зарахованих у початкові школи. Особливо зверталась увага, що право на навчання мали діти всіх станів без різниці віровизнання. Вчителями могли бути священо і церковнослужителі або ж ті особи, які отримали на звання учителя або учительниці особливий дозвіл училищної ради.

Важливим елементом усієї системи освіти являвся його централізований характер. Міністерство в цілому контролювало процес навчання та виховання в народних школах. Лише земська реформа дозволила суспільству прийняти участь у цій справі, оскільки земська школа була породженням суспільства, опікувалась ним і служила його інтересам.

Таким чином у період реформ першої половини 60-х років XIX століття були створені сприятливі умови для розвитку початкових шкіл, признано право місцевого самоврядування, сільських громад і приватних осіб відкривати школи.

В цілому система управління освітою за статутом 1864 р. встановлювала такі ієрархічні зв'язки: вище управління зосереджувалося в Міністерстві народної освіти, якому підпорядковувалися директори та інспектори губернських гімназій, губернська і повітова училищні ради; на рівні навчального округу управління здійснював попечитель; на рівні губернії – губернська училищна рада; на рівні повіту управління початковими народними училищами, інспекторами народних училищ та їх попечителями здійснювалося повітовими училищними радами; інспектор народних училищ управляв прогімназіями; громадськість (сільські товариства, земства, приватні особи) могла залучатися до управління губернськими і повітовими початковими народними училищами за рахунок виділення коштів на створення цих закладів та їх утримання.

У період перебування на посаді міністра народної освіти Д. О. Толстого (1866-1880 рр.) чиновницька опіка і недовіра до суспільства та вчителя ставилась в основу всієї організаційної роботи міністерства. Навчальна література, направлена у школи, підлягала жорсткій цензурі. Все, що не вписувалось у параметри інструкцій, вилучалось із народних шкіл. Головними діючими особами освітньої сфери були інспектори народних училищ. Методи їх роботи все більше набували не педагогічний, а адміністративний характер. Будь-яка ініціатива: приватна і громадська

сприймалась недоброзичливо і відкидалась. Роль земств і сільських громад обмежувалась рамками надання ними фінансової і матеріальної допомоги.

У сфері початкової освіти політика Толстого була спрямована на розвиток церковно-приходської школи. Адміністративні методи управління превалювали над демократичними.

Всі ці тенденції знайшли своє відображення в новому «Положенні про початкові народні училища», затвердженого 25 травня 1874 р. і діючим до 1917 року. Положення 1874 року докорінно змінило систему управління початковою народною школою, практично поставивши її в безпосереднє підпорядкування місцевим органам Міністерства народної освіти – дирекціям народних училищ [3]. Відповідно до нового Положення початкові народні училища мали своєю ціллю утверджувати в народі релігійні та моральні поняття і розповсюджувати корисні знання.

Контроль за навчальною частиною початкових народних училищ покладався на губернських директорів народних училищ і підпорядкованих їм інспекторів, призначених на один чи декілька повітів, а також на губернські і повітові училищні ради і представників дворянства.

Посада голови повітової училищної ради автоматично закріплювалась за повітовим представником дворянства. До складу ради входили: місцевий інспектор народних училищ, по одному представнику від міністерства освіти і міністерства внутрішніх справ і єпархіального відомства, два представники повітових земських зборів, один – від міської громади, у випадку, якщо місцева казна приймає участь у фінансуванні училища.

До складу губернської училищної ради входили: директори народних училищ, по одному представнику від міністерства освіти, міністерства внутрішніх справ, а також двох представників губернських земських зборів. Крім того, у роботі ради могли приймати участь директори місцевих учительських семінарій і члени повітових училищних рад. Представники від земств і міст вибирались на земських зборах і в міських думах, після чого їх кандидатури затверджувались губернатором.

Сфера початкового навчання була представлена ще одним типом навчальних закладів – приходськими навчальними училищами. Їх діяльність регламентувалась Уставом 1828 року. Ціллю і призначенням цих училищ було «распространение первоначальных, более или менее всякому нужных сведений между людьми из самых низших состояний». Приходські училища утримувались за рахунок засобів, отриманих в якості спеціального податку із сільських громад. Приходські училища знаходились у безпосередньому підпорядкуванні директорів та інспекторів народних училищ [2, с. 245].

Створена у 80-ті роки система церковно-приходських шкіл також мала свою управлінську структуру. Управління ними здійснювалась св. Синодом і училищною радою, яка знаходилась при ньому, а також єпархіальними преосвященними і наглядачами шкіл. До складу училищної ради при св. Синоді входили: призначений Синодом представник-архієрей, наглядачі церковно-приходських шкіл і шкіл грамоти та дев'ять постійних членів, призначених Синодом із складу духовних і світських осіб. Крім того Синодом могли призначатися і почесні члени ради. У засіданнях ради могли приймати участь із правом голосу представники і члени єпархіальних училищних рад і їх відділень, єпархіальні і повітові наглядачі шкіл, священики шкіл, почесні попечителі шкіл, а також інші діячі церковно-освітньої сфери [1].

Вся система управління церковними школами являла собою управлінську вертикаль, на вершині якої знаходилось церковне відомство. Така форма управління мала елемент закритості і не давала можливості суспільству будь-як впливати на характер освіти у цих навчальних закладах.

Одним із важливих компонентів системи управління сферою освіти в досліджуваний період був інститут інспекторів. Запровадження посад інспекторів народних училищ було першим кроком до того, щоб підпорядкувати міністерству народної освіти всю освітню сферу. Це рішення було назрілим, і необхідність його прийняття визначалось різнорідністю навчальних закладів і управлінських структур, по своєму розуміючих

шкільну справу. Посада інспектора народних училищ була затверджена у 1869 році. Перша інструкція, яка визначала характер діяльності представників міністерства на місцях, з'явилась у 1871 році. Головним змістом їх діяльності був нагляд за народними школами. В 1974 році разом із виданням другого Положення про початкові училища число інспекторських посад постійно збільшувалось. У 1879 році міністерським розпорядженням директорам і інспекторам народних училищ наказувалось при прийомі вчителя на роботу отримувати дозвіл місцевих губернаторів про моральні якості і політичній благонадійності кандидатів [2, с. 259].

На рубежі XIX – початку XX століть склалась певна система управління початковою освітою.

Законодавчо всі навчальні заклади поділялись на вищі, середні і нижчі. До розряду нижчих загальноосвітніх закладів належали повітові і міські училища, а також початкові училища різних найменувань. Останніх було більше 20 і кожна школа орієнтувалась в своїй діяльності на особливі законодавчі акти, які визначали її специфічну організацію, умови і обсяг роботи, підпорядковувались органам навчальної влади і місцевого представництва.

Досить складною була і внутрішня структура початкової освіти, яка складалася із трьох ступенів. Перший ступінь становили однокласні училища (нижча елементарна школа): земські й церковнопарафіяльні школи, школи міського самоврядування, школи грамоти. До другого ступеня відносилися двокласні училища (міністерські «зразкові» училища, двокласні церковнопарафіяльні, частина парафіяльних училищ). Третій ступінь складали багатокласні училища (повітові й міські) [4].

Усі розряди початкових шкіл, які перебували у віданні Міністерства народної освіти, становили значну різноманітність у формах цього підпорядкування, у відношеннях до органів навчальної влади і місцевого представництва, в обсягах прав викладацького персоналу.

До відкриття й утримання початкових училищ залучалися земства, міські і сільські товариства. Вони мали право для завідування училищами обирати особливих попечителів і попечительниць. Відповідно до законодавства, ці особи затверджувалися на своїх посадах і звільнялися від них губернською училищною радою за представленням відповідної повітової училищної ради, в якій вони мали право засідати і подавати голос лише у справах своїх училищ і шкіл. У своїй діяльності попечителі й попечительниці підпорядковувались інспектору народних училищ.

Основні питання на утримання початкових шкіл покладалися на земства, товариства і стани. Згодом надані земствам управлінські права набувають утисків. Таким чином система управління народною школою залишилась незмінною. Основними її рисами була різновідомча підпорядкованість, жорстоко регламентовані державні засади цієї діяльності.

У період перебування на посаді міністра народної освіти М. Боголєпова (1898-1901 рр.) позитивні зміни вносились в управління початковою освітою. Вони, зокрема, стосувались порядку створення однокласних і двокласних училищ Міністерства народної освіти. Попечителям навчальних округів надавалось право започатковувати такі заклади «власною владою», але не виходячи за межі наданих у їхнє розпорядження асигнувань на відкриття та утримання народних училищ.

У цей час посилюється роль шкільної інспекції, на яку покладається обов’язок не лише наглядати за закладами початкової освіти, а й управляти ними.

На початку XX ст. міністр народної освіти П. М. Ігнатьєв зробив спробу демократизувати управління освітою, поєднавши принципи централізації і децентралізації. Згідно з його проектом, розробленим улітку 1916 р., головна діяльність з управління школою мала бути перенесена на низовий, повітовий, рівень, де школами повинні відати не безпосередньо органи місцевого самоврядування, як це пропонували земства, а колегія з їх представників і педагогічної громадськості на паритетних засадах за участі

представника державного органу - окружного управління з правом апеляції до вищої інстанції. Таким змішаним колегіям повинно бути надано право управління в повітах школами першого і другого ступеня, оскільки педагогічне представництво тут буде більш одноманітним. Апеляційною інстанцією і органом, який об'єднує всю роботу в початковій школі, мали бути губернські училищні ради, створені за аналогічним принципом за участю губернського представника центрального або окружного управління.

Таким чином, становлення початкової народної школи кінця XIX – початку XX століття в системі освіти України відбувалося в умовах жорсткого протистояння. Ні уряд, ні церква не заохочували розповсюдження освіти серед селян, вбачаючи у цьому загрозу існуючому режиму, і тому робили все можливе для того, щоб зашкодити розвитку народної школи. Але завдяки самовідданій роботі вчителів народних шкіл дореволюційна народна школа мала певні успіхи та досягнення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бричок С. Б. Церковнопарафіяльні школи в системі початкової освіти на Волині (др. пол. XIX – 20-ті роки XX ст.) : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.01 / Бричок Світлана Борисівна. – Житомир, 2005. – 206 с.

2. Липчанский А. М. Становление в России общего массового школьного образования в период социально-экономических преобразований: 1861-1941 гг. Опыт, уроки : дис. ... доктора исторических наук : 07.00.02 / Липчанский Алексей Михайлович. – Москва, 2001. – 459 с.

3. Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Конец XIX – начало XX века. / Под ред. Є. Д. Днепрова, С. Ф. Егорова, Ф. Г. Паначина, Б. К. Тебнева. – М. : Педагогика, 1991. – 448 с.

4. Розвиток народної освіти і педагогічної думки на Україні (IX – поч. XX ст.) / За ред. М. Д. Ярмаченка. – К. : Радянська школа, 1991. – 381 с.

*Кудла Марія Валеріївна*

*Викладач кафедри загальної педагогіки, педагогіки вищої школи та управління Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини*

*Система управління початковою школою в Україні у другій половині XIX початку XX століття*

***Анотація:*** *статтю присвячено розгляду системного підходу до історіографії дослідження структури управління початковою освітою в Україні у другій половині XIX початку XX століття.*

***Ключові слова:*** *управління, управління початковою народною школою, шкільна політика, Російська імперія.*

***Аннотация:*** *статья посвящена рассмотрению системного подхода к историографии исследования структуры управления начальным образованием в Украине во второй половине XIX начала XX века.*

***Ключевые слова:*** *управление, управление начальной народной школой, школьная политика, Российская империя.*

***Annotation:*** *the article is sanctified to consideration of approach of the systems to historiography of research research management structure of primary education in Ukraine of XIX– at the beginning XX of century.*

***Keywords:*** *management, management of primary public school, school policy, Russian empire.*