

УДК (37.014.5:373.3)185/191

МАРІЯ КУДЛА

м. Умань

masha-kudla@rambler.ru

СТВОРЕННЯ І РОЗВИТОК СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПОЧАТКОВИМИ ШКОЛАМИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XIX – НА ПОЧАТКУ XX СТОЛІТТЯ

У статті досліджено процес створення і розвитку системи управління початковими школами на українських землях Російської імперії у другій половині XIX – на початку XX століття. З'ясовано, що система управління початковими школами досліджуваного періоду реалізовувалась на загальнодержавному, міністерському, попечительському, директорському, інспекторському та інституційному рівнях. Охарактеризовано нормативно-правове забезпечення та організаційно-управлінську діяльність дирекцій народних училищ як спеціальних органів навчально-адміністративного контролю. Встановлено, що головним завданням дирекцій було завідування училищами, здійснення господарсько-адміністративних, фінансових, навчальних функцій. З'ясовано, що директори підпорядковувались попечителю навчального округу та були членами училищних комітетів – колегіального органу управління.

Ключові слова: початкова школа, дирекція народних училищ, положення, управління, інспектор, система управління, відомче підпорядкування.

Інтеграція України у світове співтовариство визначає необхідність проведення комплексних реформ для виведення вітчизняної освіти на якісно новий рівень. Заходи Міністерства освіти і науки України щодо започаткування діяльності мережі опорних шкіл у суспільстві оцінюються неоднозначно. Викладене вище актуалізує дослідження проблеми управління початковими школами з урахуванням накопиченого історичного досвіду. На наше переконання, перетворення повинні відбуватися за постійного ретроспективного аналізу системи освіти України, так як важливо розуміти, якою була реакція громадськості на зміни й новаторські для свого часу ідеї. Доцільно враховувати вплив зовнішніх і внутрішніх економічних і політичних чинників, історико-культурних та національних традицій, особливості української ментальності при реформуванні сучасної загальноосвітньої школи.

Дослідження системи управління початковими школами дозволить використовувати позитивний досвід і уникнути можливих помилок. У зв'язку з необхідністю створення ефективної системи управління освітою, особливо значення набуває вивчення історичних форм організації даної системи.

У вивченні та висвітленні історії початкової освіти в Україні у другій половині XIX – на

початку XX ст. можна виділити три послідовних, взаємопов'язаних етапи. В основу історіографічного огляду нами покладено проблемно-хронологічний принцип аналізу літератури, що передбачає розгляд в хронологічній послідовності історії розвитку початкової освіти та системи його управління (на рівні дирекцій народних училищ) на території України, землі якої входили до складу Російської імперії.

В історіографії першого етапу були закладені основи вивчення історії початкової школи України й формування структури її управління. Наявні роботи можна розділити на два напрямки: ліберальний (земський) та державний (офіційний). До першого належать представники громадсько-педагогічного руху другої половини XIX – початку XX ст.: Н. Чехов [24], Г. Фальборк та В. Чарнолуський [22]. Вони розглядали переважно діяльність земств, не надаючи особливої уваги управлінню в навчальних округах на території України. Для робіт цих авторів характерним є критичне ставлення до урядових реформ в сфері освіти. Дослідники другого напрямку – С. Рождественський [18], В. Формаковський [23], А. Куломзін [9], навпаки, оцінювали державні заходи як необхідні й своєчасні, спрямовані на розвиток і вдосконалення освіти населення країни.

Другий етап починається в 20-ті рр. ХХ ст. Дослідники звернулися до історії початкової освіти через те, що питання введення загального початкового навчання знову стало актуальним. У статтях К. Бендрікова [1–3], А. Ососкова [11], Ф. Корольова [8] критикувалися дії держави щодо реформування системи навчання, так як всі проведені заходи не досягнули поставленої мети – не зробили освіту доступною для населення.

У 1930–1940-х рр., у зв'язку з політичною ситуацією в країні, вивчення історії розвитку освіти в Україні не було предметом окремих досліджень.

У 1950-х рр. вийшли монографії В. Смирнова [21], Н. Константинова та В. Струминського [7], у яких виділено й розглянуто типи початкових шкіл, їх нормативно-правову базу, а також соціально-економічні та політичні аспекти освіти. Автори негативно ставилися до заходів уряду, перебільшували вплив економічного фактору на розвиток освіти. Створення дирекцій народних училищ розглядалося як спосіб стримування політичної активності мас і прагнення перетворити школу на засіб поширення ідей самодержавства.

Третій етап розпочинається з 1990-х рр. Зміни, що відбулися в 90-і роки ХХ ст. в Україні спонукали до конкретних кроків з реформування школи. Пошук найбільш оптимального варіанту змусив вчених знову звернутися до вітчизняного історичного досвіду. Сучасні учені Л. Березівська [4], Л. Гаєвська [5], С. Жуков [6], В. Луначек [10], Л. Прокопенко [15–17], М. Сахній [20] досліджують розвиток середньої та початкової освіти, окремі типи навчальних закладів. Автори з нових методологічних позицій і принципів історико-педагогічного дослідження критично підходять до обробки наявного матеріалу, піддають всебічному аналізу отримані дані, що дозволяє їм досягти більш об'єктивних оцінок досліджуваних питань. Але, незважаючи на різноманітну тематику досліджень, розвиток та становлення системи управління початковою школою на українських землях, які входили до складу Російської імперії ще не стали предметом наукового дослідження.

Метою статті є дослідження процесу створення і розвитку системи управління

початковими школами на українських землях Російської імперії у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.

Ієрархічна вертикальна система управління початковими школами другої половини ХІХ – початку ХХ ст. представлена такими рівнями: загальнодержавним (визначення освітньої політики держави), міністерським (упровадження державної урядової політики), попечительським (реалізація управління на рівні навчального округу), директорським (діяльність дирекції народних училищ), інспекторським (інспекторський контроль народних училищ) та інституційним (школа/училище).

На початку ХІХ ст. основним типом початкового навчального закладу були училища. Вони відкривалися за Статутом 1828 р., згідно з яким рішенням адміністративних і господарських питань займалося відомство, яке його засновувало. У віданні Міністерства народної освіти був тільки навчальний процес. Мета управління початковими школами полягала в закріпленні основ «православ'я, самодержавства і народності», а школа повинна була впроваджувати релігійність, християнську моральність, відданість царю та монархії, сприяти вихованню народу в дусі покори й смирення [13, 74].

Положення 1864 р. розділяло управління початковими школами на дві категорії, залежно від ступеня підпорядкування Міністерству народної освіти, щоб розмежувати питання функціонування шкіл між відомствами, які їх заснували. Тому введення трьох категорій початкових навчальних закладів повинно було внести чіткість в управління школами.

У першу категорію входили навчальні заклади, повністю підконтрольні міністерству. Їх управлінням займалися повітові та губернські училищні ради. До другої відносились початкові школи, що перебували у підпорядкуванні Святійшого синоду. Згідно з Положенням дозволялось відкривати приватні та громадські початкові школи, тому управлінням ними займалися чиновники відомств і міністерств, на кошти яких ці школи засновувалися і утримувалися. Таким чином, до третьої категорії належали приватні училища, єврейські, для іновірців, вони

контролювалися міністерством тільки з навчальної частини.

Вивчення та аналіз архівних справ Центрального державного історичного архіву України (м. Київ), фонди: 707 – Управління Київського учбового округу, 442 – Канцелярія Київського, Подільського та Волинського генерал-губернатора, 2162 – Управління Харківського навчального округу доводить, що у 1850–1860-х рр. на ім'я попечителів навчальних округів надходило все більше листів від чиновників, які здійснювали контроль над училищами. У листах містилися скарги на непосильне навантаження і клопотання з проханням передати все управління спеціальному органу контролю – дирекції народних училищ.

На території українських земель, що входили до складу Російської імперії, для управління школам з 1874 р. функціонували дирекції народних училищ – навчально-адміністративний орган контролю за початковою освітою. Їх головним завданням було завідування училищами, здійснення господарсько-адміністративних, фінансових, навчальних функцій, а також здійснення політичного нагляду. В управлінській взаємодії директори підпорядковувались попечителю навчального округу та були членами училищних комітетів – колегіального органу управління.

Нормативно-правовою основою діяльності дирекцій народних училищ було Положення 1874 р. [14, 836–840], у якому визначалися типи навчальних закладів, що переходили під контроль дирекцій, порядок їх відкриття, посадові обов'язки директорів і інспекторів, склад і діяльність училищних рад. На училища покладалося вирішення всіх шкільних питань. Головами призначалися директори, членами були інспектори та по одному представнику від відомств і громадських організацій, які брали участь у розвитку освіти. Справи надходили до ради на ім'я директора й вирішувалися більшістю голосів. Якщо кількість голосів була рівною, то голос голови мав вирішальне значення. У разі незгоди голови з рішенням більшості, питання передавалися попечителю навчального округу, і він приймав остаточне рішення. Директори

обиралися попечителем округу з числа кандидатів, що мали атестат про вищу освіту й затверджувалися на посаді міністерством. Інспектори проводили ревізії, складали звіти про поточний стан справ у їх інспекторському районі, вирішували кадрові питання, стежили за навчально-методичним забезпеченням і ін.

Таким чином, відповідно до Положення 1874 р. дирекції завершили створення системи управління початковими школами, та були спрямовані на зміцнення позицій міністерства в справі управління початковою освітою.

Для удосконалення системи управління на рівні дирекцій розглядалися різні заходи щодо забезпечення найефективнішого порядку інспектування та якісного контролю, а основою управлінською ланкою були інспектори, так як саме вони виконували основні обов'язки з управління. Збільшення складу службовців стало однією з ключових заходів у рамках вдосконалення створеної системи.

Створення училищних рад сприяло формуванню більш ефективної системи управління над школами. Структура та склад рад змінилася: головами призначалися не директори, а губернатори (в губернських містах); в повітах, ради очолював інспектор і голова повітового з'їзду селянських начальників. В результаті даних заходів була сформована чітка структура управління. Таким чином, організація системи контролю над початковою освітою округу була закономірним процесом з реалізації державної освітньої політики.

Основні напрямки управління початковими школами України досліджуваного періоду реалізовувались у проведенні організаційних заходів щодо розвитку мережі навчальних закладів, які можна розглядати у двох аспектах: відкриття нових шкіл і перетворення повітових училищ у міські та намагання здійснити перехід до загальнообов'язкової початкової освіти.

Щодо першого напрямку, зазначимо, що більшість навчальних закладів упродовж досліджуваного періоду створювалося в сільській місцевості. Процес цей відбувався по-різному. Одні селища прагнули відкривати у себе нові школи, інші, навпаки, були проти цього. Відкрити нову школу можна було

двома способами. Перший здійснювався «зверху» – у результаті урядового розпорядження, другий – «знизу», з ініціативи місцевих жителів. Вивчення архівних документів доводить, що започаткування діяльності шкіл другим способом супроводжувалося багатьма труднощами й займало тривалий час. Головною перешкодою було отримання державних кредитів, необхідних для організації школи.

Зауважимо, що динаміка розвитку системи початкових шкіл упродовж досліджуваного періоду була значною. Так, на початок 1897 р. в українських губерніях діяло 13424 початкові школи, в яких навчалось 703670 учнів. З них 5349 шкіл перебувало у підпорядкуванні Міністерства народної освіти, у них навчалось 338326 учнів. Натомість трішки менша кількість – 314452 учні навчалися в церковнопарафіяльних школах, але їх кількість була значно більшою – 8061 [12, 314].

Станом на 1 січня 1915 р. в Україні діяло 21104 початкові школи. У них навчалось понад 1,5 млн. учнів 57,4% шкіл були підпорядковані Міністерству народної освіти, 42,1% – церковному відомству, 38,9% від загальної кількості усіх початкових шкіл становили земські школи [19, 315].

Особливістю створення дирекцій стали менш жорсткі вимоги для кандидатів на посаду директорів, а також організація і діяльність училищних рад. Труднощі в діяльності дирекцій були пов'язані зі збільшенням чисельності інспекторських районів. Підбір кадрового складу був достатньо складним, особливо на початковому етапі. Більшість службовців були інспекторами. Таким чином, збільшення кількості початкових навчальних закладів вимагало створення чіткої системи управління ними.

Основною ланкою управління стало створення дирекцій народних училищ – спеціальних органів навчально-адміністративного контролю. Вони склалися з директорів та інспекторів народних училищ і підпорядковувалися попечителю навчального округу, поточні питання вирішувалися на засіданнях губернських і повітових училищних рад.

Дирекції займалися управлінням і розвитком початкової освіти. Інспектори складали

плани шкільних мереж, фінансові плани до них, відкривали нові навчальні заклади, упорядковували вже існуючі, займалися питаннями забезпечення матеріально-технічної бази училищ, організовували щорічні курси підвищення кваліфікації педагогічного складу.

За час існування дирекцій збільшилася й кількість шкіл. Тому, оцінюючи дирекції з позиції продуктивності їх роботи в плані забезпечення населення округів початковим навчанням, слід зазначити, що вони не до кінця змогли вирішити ті завдання, які перед ними ставилися. Якщо ж оцінювати ефективність управління навчальними закладами, то дирекціям тут вдалося досягти більш високих результатів.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо у з'ясуванні особливостей управління початковими школами на рівні попечителів навчальних округів.

Список використаних джерел

1. Бендриков К. Начальные школы в России накануне октябрьской революции / К. Бендриков // Начальная школа. — 1947. — № 5. — С. 30—37.
2. Бендриков К. Школьная система России перед Февральской революцией / К. Бендриков // Народное образование. — 1947. — № 3. — С. 41—61.
3. Бендриков К. Вопросы народного образования при Временном правительстве / К. Бендриков // Народное просвещение. — 1927. — № 3. — С. 103—113.
4. Березівська Л. Д. Реформування шкільної освіти в Україні у XX столітті : монографія / Л. Д. Березівська. — К. : Богданова А. М., 2008. — 406 с.
5. Гаєвська Л. Управління загальною середньою освітою в Україні (кінець XIX – поч. XX ст.) / Л. Гаєвська. — Умань : СПД Жовтий, 2008. — 124 с.
6. Жуков С. М. Система управління мережею земських шкіл у Харківській губернії (1865–1919 рр.) / С. М. Жуков // Вісник НТУ «ХПІ». — Харків, 2014. — № 25. — С. 29—37.
7. Константинов Н. А. Очерки по истории начального образования в России / Н. А. Константинов, В. Я. Струминский. — М. : Учпедгиз, 1953. — 272 с.
8. Королев Ф. Ф. Народное образование в России накануне февральской революции 1917 г. / Ф. Ф. Королев // Советская педагогика. — 1951. — № 12. — С. 41—67.
9. Куломзин А. Н. Доступность начальной школы в России / А. Н. Куломзин. — СПб. : Тип. В. Ф. Киршбаум, 1904. — 149 с.
10. Луначек В. Е. Становлення та розвиток теорії управління освітою: історичний огляд за період XVIII – початок XX ст. [Електронний ресурс] / В. Е. Луначек // Теорія та практика державного управління. — 2014. — Вип. 1. — С. 3—9. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Tpdu_2014_1_3.pdf.
11. Ососков А. В. Народное образование и четвертая Государственная дума / А. В. Ососков // Советская педагогика. — 1947. — № 1. — С. 81—92.

12. Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Конец XIX – начало XX в. / [отв. ред. Э. Д. Днепров]. — М. : Педагогика, 1991. — 449 с.
13. Педагогическая энциклопедия. — М. : Советская энциклопедия, 1964. — Т. 3. — 880 с.
14. Положение о начальных народных училищах 1874 г. // Полное собрание законов Российской империи. — Собрание 2. — Т. 49. — Отделение 1. — СПб., 1877. — № 53574. — С. 836—840.
15. Прокопенко Л. Л. Реформи та контрреформи в системі управління освітою в Україні у другій половині XIX ст. / Л. Л. Прокопенко // Акт. проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. — Вип. 4. — С. 3—11.
16. Прокопенко Л. Л. Становлення державного управління освітою в Україні: історико-теоретичний аспект [Електронний ресурс] / Л. Л. Прокопенко. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/1/07.pdf>.
17. Прокопенко Л. Л. Система управління освітою в Україні на початку XX ст. / Л. Л. Прокопенко // Акт. проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. — Вип. 1. — С. 3—13.
18. Рождественский С. В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения (1802–1902 / С. В. Рождественский. — СПб. : Мин. нар. прос., 1902. — 875 с.
19. Розвиток народної освіти і педагогічної думки на Україні: Нариси (X – поч. XX ст.) / за ред. М. Д. Ярмаченка. — К. : Рад. шк., 1991. — 381 с.
20. Сахній М. П. Нормативно-правова база діяльності земств в Україні в сфері управління народною школою (кінець XIX – поч. XX ст.) / М. П. Сахній // Наук. вісн. Чернівець. ун-ту : зб. наук. пр. Педагогіка та психологія. — Чернівці, 2006. — Вип. 316. — С. 153—157.
21. Смирнов В. З. Реформа начальной и средней школы в 60-х годах XIX века / В. З. Смирнов. — М. : Изд-во Акад. пед. наук РСФСР, 1954. — 310 с.
22. Фальборк Г. А. Народное образование в России / Г. А. Фальборк, В. И. Чарнолуцкий. — СПб. : Изд-во О. Н. Поповой, 1900. — 264 с.
23. Фармаковский В. И. Деятельность Министерства народного просвещения в области начального народного образования в последнее десятилетие (1894–1903) // Журнал Министерства народного просвещения. — 1904. — Апрель. — С. 389—398.
24. Чехов Н. В. Народное образование в России с 60-х годов XIX века / Н. В. Чехов. — М. : Изд-во «Польза», 1912. — 224 с.

MARIA KUDLA

Uman

CREATION AND DEVELOPMENT OF THE MANAGEMENT SYSTEM OF PRIMARY SCHOOLS IN UKRAINIAN LANDS IN THE SECOND HALF OF THE XIX – EARLY XX CENTURY

The article investigates the creation and the development of the management system of primary schools in Ukrainian lands of the Russian Empire in the second half of the XIX – early XX century. It was found that the management system of primary schools of the studied period was realized at the national, ministerial, head's, director's, inspector's and institutional levels. Characterized regulatory support, organizational and management activities of public school directorates as special educational and administrative control. It was established that the main task of directorates was school management, the implementation of economic and administrative, financial, educational functions. It was found that directors were subordinated to the school district head and were the members of school committees – the collegial management body.

Key words: primary school, the directorate of public schools, position, management, inspector, the system of management, the departmental subordination.

МАРИЯ КУДЛА

м. Умань

СОЗДАНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НАЧАЛЬНОЙ ШКОЛОЙ УКРАИНЫ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX – НАЧАЛО XX ВЕКА)

В статье исследован процесс создания и развития системы управления начальными школами на украинских землях Российской империи во второй половине XIX – начале XX века. Установлено, что система управления начальными школами исследуемого периода реализовывалась на общегосударственном, министерском, попечительском, директорском, инспекторском и институциональном уровнях. Охарактеризованы нормативно-правовое обеспечение и организационно-управленческую деятельность дирекций народных училищ как специальных органов учебно-административного контроля. Установлено, что главной задачей дирекции было заведение училищами, осуществления хозяйственно-административных, финансовых, учебных функций. Выяснено, что директора подчинялись попечителю учебного округа и были членами училищных комитетов – коллегиального органа управления.

Ключевые слова: начальная школа, дирекция народных училищ, положение, управление, инспектор, система управления, ведомственное подчинение.

Стаття надійшла до редколегії 27.10.2016