

УДК 37.014.6(477)(091)

**Ірина Фещенко,***аспірант кафедри адміністративного  
та фінансового права  
Національного університету біоресурсів  
та природокористування України*

## ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСПЕКТУВАННЯ ОСВІТНІХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена аналізу деяких історичних етапів становлення інспекційної діяльності у сфері освіти України, розгляду їх правової характеристики та, як результат, виокремленню періодів у процесі розвитку інспекційної діяльності сфери вітчизняної освіти.*

**Ключові слова:** інспекційна діяльність, інспектор, управління навчальним закладом, періоди розвитку інспекційної діяльності в Україні.

**Постановка проблеми.** На кожному ключовому етапі розвитку суспільства існує необхідність осмислення виховання у руслі нових суспільних реалій. Спроби докорінного реформування української системи освіти на початку ХХІ століття вимагають звернення до вітчизняного досвіду освіти. На наше глибоке переконання, реформаторська ідея повинна відповідати потребам суспільства, викликати процеси самоорганізації, що підтримують хід реформ. Мікроісторичний аналіз є одним із найбільш продуктивних методів історико-педагогічного дослідження [1, с. 20].

У літературі робилися спроби періодизації розвитку інспекційної діяльності у освіті. Спробуємо і ми запропонувати періодизацію, орієнтуючись на об'єктивні ознаки, що відображають реальні процеси розвитку вітчизняної системи освіти, стрімку і часту зміну її правових форм. До числа таких ознак належить інспектування управління вищою школою як частина державної роботи.

Досвідом доведено, що лише держава може залучити до роботи кращі національні сили і матеріальні ресурси і забезпечити гідну якість освіти на основі узагальнення і засвоєння кращого вітчизняного та світового досвіду.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості здійснення інспекційної діяльності освітніх установ висвітлювались у статтях Л. Гуревича, М. Єрмакова, О. Ласкавого, М. Сперанського, П. Титаренка та ін.

**Мета статті.** Основним завданням написання даної роботи є аналіз історичних етапів становлення інспектування закладів освіти в Україні та виділення періодів у процесі її історичного розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз становлення інспектування закладів освіти та основні напрями діяльності інспекцій у сфері освіти залежать від становлення та розвитку державних органів управління освітою, що дає підстави виділити шість періодів процесу його історичного розвитку:

1 етап (1802 – 1917 рр.). Широке розгортання системи народної освіти призвело до визнання необхідності відкриття університетів, здатних прийняти бажаючих продовжити навчання (враховувався досвід французьких королівських університетів). На цьому етапі утворюється Міністерство народної освіти, створюється система вищої освіти і народжується державна освітня політика. Вища школа, підкоряючись загальному руху країни до буржуазних порядків і ринкових відносин, зберігала риси традиційного централізму у поєднанні з вузівською демократією в межах визначених політичною доцільністю.

Наприкінці 1870-х рр. уряд почав розуміти, що тільки своїми силами він не зможе зупинити того розгулу вільнодумства, який поширився в цей період через «прогресивну» освіту в земських школах. «Положенням про початкові народні училища» від 25 травня 1874 р. ради училищ були реформовані, і керівництво всією навчальною частиною зосереджено у директора та інспектора народних училищ. На них по-

кладався контроль за навчальною та виховною роботою в початкових народних училищах і за політичною благонадійністю викладацького складу, їм же доручався і підбір учителів. Канцелярія інспектора народних училищ була органом контролю по відношенню до училищної ради. Інспектори звітували перед губернською училищною радою.

Нове «Положення про початкові народні училища» від 25 травня 1874 року остаточно підпорядкувало школи Міністерству народної освіти (інспектору та директору народних училищ), поставивши народну школу під жорсткий адміністративний контроль. За новим законом відкриття училищ і прийом педагогів на службу допускалися тільки з дозволу інспектора народних училищ.

2 етап (1917 – 1919 рр.) характеризується зміною старої системи управління освітою, зокрема вищою, та утворенням нових адміністративних органів залежно від освітянської політики національних урядів періоду української революції.

Під час становлення національної державності 1917-1920 рр. Україна вперше підійшла до створення власне української системи освіти, яка ґрунтувалася на національних принципах, зберігаючи широкі можливості для розвитку освіти національних меншин.

«Дерусифікація» школи та освіти взагалі стала основним девізом українського народу з перших днів революційного руху 1917 року [2, с. 145]. Відразу ж після падіння царського режиму українська громадська організаційна діяльність розвивалася двома шляхами: по-перше, була висунута вимога Тимчасовому уряду про українізацію школи, по-друге, активізувався процес самостійної організації українських шкіл [3, с. 32-33].

У XIX столітті теорія і практика освіти розвивалися під впливом трьох самостійно діючих сил: по-перше, держави і уряду в особі Міністерства народної освіти; по-друге, вчительства; по-третє, батьківської громадськості, що представляла все суспільство у його різноманітті. Для кожної із цих сил були характерні свої ідеали і цінності. Урядові сфери відстоювали класичну освіту для «вищих» станів і виховання у патріархальному ключі – для народу. Науково-педагогічна та вчительська громадськість схилилася до ідеалу всебічно освіченої, соціально активної людини [4, с. 179]. Батьківська громадськість у силу своєї станової різноманітності не мала спільних уявлень про виховний ідеал. Спільною рисою більшості побутових ідеалів було уявлення про людину, здатну забезпечити себе і свою сім'ю гідним прибутком, який міг бути, швидше за все, досягнутий поєднанням елементів загальної та професійної освіти.

3 етап (1920 – 1929 рр.). Революція 1917 р. кардинальним чином змінила ставлення між університетами і державою, призвела до перегляду принципів організації, структури управління та внутрішньої юрисдикції університетів. Якщо перша радянська реформа багато в чому визначалася ходом попереднього розвитку системи, то в процесі реформування вищої школи традиційні академічні цінності ігнорувалися. Визнання автономії за вузами розглядалося як огороження від нових, соціалістичних принципів. Змінилася сутність освіти як основи формування особистості, і впроваджувалася побудова за принципом професіоналізації. Характерні риси моделі вищої школи в досліджуваній період – типова однаковість і бюрократична підвладність.

Особливості роботи інспектора висвітлюються у цей час у статтях Л. Гуревича, М. Єрмакова, О. Ласкавого, М. Сперанського, П. Титаренка та ін. Так, стаття О. Ласкавого надає уявлення про режим роботи інспектора (кожен день він відвідував від однієї до трьох шкіл і заняття в середньому у 4-х – 5-ти групах) та про те, на що зверталася увага при інспектуванні шкіл (умови, в яких навчаються діти, як «проходить набування знань, звичок», планування та облік роботи). М. Єрмаков розглянув методи об'єктивного інспектування школи на ґрунті ідей Тейлора. На його думку, інспектування має здійснюватися в три етапи: 1) аналіз, тобто розкладення усіх моментів шкільної роботи на складові частини в їх послідовності (для встановлення необхідних для аналізу фактів М. Єрмаков вважав за необхідне використовувати зразкові стандарти спостереження, які складаються на основі вимог до вчителя); 2) постановка діагнозу, або оцінка шкільної роботи (отримані на попередньому етапі факти «зв'язують у причинну залежність і вишукують коріння цієї залежності» з використанням класифікаторів дефектів шкільної роботи); 3) розробка «конструкції шкільного апарату», що виправила б усі ненормальні ухили від норми (рівномірний розподіл навантаження, організація робочих процесів школи, підвищення кваліфікації педагога) [5, с. 77].

4 етап (1930 – 1959 рр.). На рубежі 1930-60-х років остаточно склалося держбюджетне фінансування вузів, що виключало можливість самоокупності навчальних закладів. Основними інструментами управління стали директивне планування і централізований розподіл фахівців. У цей самий час сформувалися основні форми і принципи підготовки науково-педагогічних кадрів. Надалі відбулося розмежування

компетенції між союзними і республіканськими органами управління вищою освітою виходячи з необхідності децентралізації оперативних функцій і централізації у вирішенні основних питань. Згортання економічних реформ у 1960-і роки, однак, призвело до усталеного порядку адміністрування.

Інспекція продовжувала, як і в попереднє десятиліття, відігравати помітну роль у визначенні порядку функціонування відділів народної освіти, і їй приділялося досить багато уваги. Так, 5 серпня 1929 ЦК ВКП (б) опублікував Постанову «Про керівні кадри народної освіти», згідно з якою треба було підготувати не менше 2500 інспекторів та окружних працівників і значно розширити організаційно-інспекторський відділ Академії комуністичного виховання. Наступним документом, у якому обговорювалися більш-менш комфортабельні умови роботи інспекції, була постанова РНК РРФСР «Про умови праці інспекторів освіти», що побачила світ у квітні 1930 р.

Але робота інспекції все ж таки не досягла належного рівня організації та високої ефективності з багатьох причин: через нестачу управлінської підготовки, небажання деяких інспекторів йти на компроміс з учительством і користуватися його досвідом тощо.

5 етап (1960 – 1991 рр.). Принципи побудови всієї системи народної освіти були закріплені в Основах законодавства Союзу СРСР і союзних республік, що відрізнялися докладною регламентацією життєдіяльності освітніх установ. Питання демократизації та гуманізації вищої освіти, автономії вищої школи були підняті лише наприкінці 1980-х років у зв'язку зі зміною політичного курсу та соціально-політичної обстановки у суспільстві. Були визначені основні напрями перебудови вищої і середньої спеціальної освіти, реалізація яких ускладнилася розпадом СРСР, економічною кризою, необхідністю збереження інтелектуального потенціалу країни.

У системі освіти України означеного періоду, в інспектуванні також відбулися значні зміни. До початку 1990-х рр. інспектування було покликане вирішувати ті ж завдання, що і за кордоном: забезпечення функціонування освітніх установ відповідно до законодавства та встановлених норм, контроль навчальних планів, програм, якості роботи вчителів. Але, крім цього, особливо увага приділялася контролю виховної роботи та втілення у життя ідеологічних установок КППС.

Інспектування було інструментом реалізації жорсткої адміністративно-командної

форми управління освітою, яка реалізовувала тотальний контроль за діяльністю вищої освіти. Це добре видно з методичної літератури того часу, присвяченої шкільному інспектуванню. У другій половині 1980-х рр., у часи «горбачовської відлиги», шкільне інспектування стало менш жорстким. Як і в минулі роки, перевірки шкіл велися систематично й охоплювали надмірно широке коло питань; як і колись, пильна увага приділялася постановці виховної роботи; за виявлені порушення керівники шкіл регулярно каралися, і багато з них мали не одне стягнення, але відносини між перевірючими та перевіреними ставали демократичнішими. Командний стиль зберігався, але «клімат» ставав м'якшим.

Як показало наше дослідження, інспекція освітніх установ пройшла складний і суперечливий шлях: від виникнення посади інспектора народних училищ на першому етапі розвитку цієї діяльності (1802 – 1917 рр.) до спроб упровадити принципово нові підходи до інспектування на другому і третьому етапі розвитку цієї діяльності (1917 – 1919 рр.) та (1920 – 1929 рр.), жорсткої регламентації роботи інспектора на четвертому етапі (1930 – 1959 рр.) і, нарешті, до стабілізуючого розвитку через послідовне усунення недоліків (1959 – 1991 рр.).

До позитивних моментів організації роботи інспекції слід віднести: адекватне виконання завдань вищої державної влади, що визначаються у розглянутий період рішеннями партійних органів; допомога викладацькому корпусу у розвитку професійної майстерності через організацію методичної роботи. Разом із тим завантаженість формальною бюрократичною роботою негативно позначалася на діяльності інспекції. На наш погляд, не можна абсолютизувати цей недолік і робити висновок про порочність системи інспектування в освіті. На перспективу інспекція повинна зберегтися як канал допомоги викладацьким кадрам і як орган, який контролює виконання законодавства і нормативів у галузі освіти; орган, що відповідає за дотримання законних інтересів усіх учасників освітнього процесу в рамках чинного законодавства.

6 етап (1992 р. – теперішній час). Прийняття Закону «Про освіту». У період 1992-1996-х рр. ухвалений Закон Української РСР «Про освіту» та затверджена державна національна програма «Освіта2 (Україна XXI століття) і деякі інші законодавчі акти. Закон «Про освіту» навіть був виданий у новій редакції, що свідчить про прагнення максимально наблизити його до вимог сьогодення.

### Висновки

Сьогодні завдання інспектування стають значно ширшими, ніж раніше. У комплекс основних завдань, які повинна вирішувати інспекція, включають такі:

1. Здійснення контролю за дотриманням законодавчих та інших нормативно-правових актів у галузі освіти. У країнах, де зміст освіти визначається на центральному рівні, сюди входить також контроль за виконанням національних або регіональних навчальних планів і освітніх стандартів.

2. Вивчення поточного стану та моніторинг системи освіти на національному, регіональному та місцевому рівнях.

3. Оцінка ефективності діяльності органів управління освітою, освітніх установ та посадових осіб, які в них працюють.

4. Підготовка доповідей органам влади про стан освіти в цілому або за окремими рівнями і проблемами.

5. Сприяння розвитку освіти за допомогою проведення консультацій для керівників і персоналу органів освіти, навчальних закладів з проблем їх діяльності; інформування про нововведення та стимулювання їх використання.

6. Розробка індикаторів (показників) для оцінки стану системи освіти та її елементів, а також розробка механізмів оцінки [7].

Отже, всі періоди, що нами були представлені, логічно пов'язані між собою і де-

монструють діалектичний розвиток інспектування освітніх закладів в Україні, напрями інспектування, пов'язані з розвитком і трансформацією держави.

### Список використаних джерел:

1. Шлюмбом О. Микроистория: Большие вопросы в малом масштабе / О. Шлюмбом, М. Кром, Т. Зоколл // Прошлое – крупным планом: Современные исследования по микроистории. – СПб. – 2003. – С. 7–26.

2. Сірополько С. Історія освіти в Україні. – Київ, 2001. – 912 с.

3. Боровик А. М. Українізація загальноосвітніх шкіл за часів виборювання державності (1917-1920 рр.) / А. М. Боровик. – Чернігів: Чернігівські береги, 2008. – 368 с.

4. Артамонова Л.М. Власть и общество в деле народного просвещения на землях Поволжья в XVIII – первой половине XIX вв. / Л.М. Артамонова // Поволжье – «внутренняя окраина» России: государство и общество в освоении новых территорий (конец XVI – начало XX вв.). – Самара: Самар. отд. Литфонда, 2007. – С. 177–217.

5. Єрмаков М. Методи об'єктивного інспектування школи / М. Єрмаков // Рад. шк. – 1930. – № 7–8. – С. 75–80.

6. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>

7. Алферов Ю.С. Школьное инспектирование за рубежом: традиции и новые тенденции / [Алферов Ю.С., Курдюмова И.М., Лысова Е.Б., Торопов Д.А.] ; под ред. Ю.С. Алферова и И.М. Курдюмовой. – М., 2001.

*Статья посвящена анализу некоторых исторических этапов становления инспекционной деятельности в сфере образования Украины, рассмотрению их правовой характеристики и, как результат, выделению периодов в процессе развития инспекционной деятельности сферы отечественного образования.*

**Ключевые слова:** Инспекционная деятельность, инспектор, управление учебным заведением, периоды развития инспекционной деятельности в Украине.

*This article analyzes some historical stages of inspection activities in the field of education Ukraine and consideration of legal advice, and as a result, to provision out periods in the development of inspection activity sphere of national education.*

**Key words:** inspection activities, inspector, school management, periods of inspection activities in Ukraine.

