



МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

І. М. Дарманська*

УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: ІСТОРИЧНИЙ ДИСКУРС

Перед фактом численних проблем, які ставить перед нами майбутнє, освіта є необхідною умовою для того, щоб дати людству можливість рухатись вперед до ідеалів миру, свободи та соціальної справедливості¹. Саме так розпочався звіт Комісії у справах освіти ЮНЕСКО, яку очолив Жак Делор, міністр економіки Франції в I половині 90-х років, який в кінці тисячоліття очолив комісію по справах освіти ЮНЕСКО. В доповіді підкреслюється вирішальна роль освіти у справі розвитку особистості протягом усього її життя, а відтак і розвитку всього суспільства.

Саме ці ідеї пронизують документи Болонського процесу, спрямовані на зближення змістовної сутності освітніх просторів держав. Разом із тим вони застерігають від процесу уніфікації в цій важливій для життєдіяльності людства галузі.

В Україні здійснюється процес формування національного законодавства в галузі освіти, яке проходить паралельно із узгодженням його сутності з змістом аналогічного законодавства передових країн Європейської спільноти.

В Україні, як вже зазначено вище, активно проходить процес формування національного законодавства, що охоплює всі сфери життєдіяльності її громадян. Цей процес також базується на використанні світового та Європейського досвіду правової політики. Проблеми змісту вищої освіти зараз є об'єктом загостреної уваги науковців, викладачів, громадськості. На сьогодні актуальним є реформування освіти, що передбачає створення різних можливостей для задоволення освітніх проблем громадськості, забезпечення професійної підготовки фахівців.

Сьогоднішній статус освіти в українському суспільстві є результатом історичного розвитку системи навчання і виховання в Україні. Кожен історичний період розвитку освітянської сфери характеризувався існуванням певних інституцій, які відігравали роль організаторів освіти і здійснювали керівництво цим процесом в державі в цілому та окремих її адміністративно-територіальних одиницях.

© Дарманська І. М., 2008

* завідувач кафедри менеджменту освіти Хмельницької гуманітарно-педагогічної академії, кандидат педагогічних наук, доцент

¹ Делор Жак. Образование: необходимая утопия: доклад Комиссии по делам образования ЮНЕСКО. — Internet: EDOBSEPV@UNESCO.ORG. — 2001. — 16 с.



Метою статті є аналіз особливостей виникнення і становлення органів управління освітою, а також виокремлення суб'єктів управлінської діяльності освітянської сфери в різні історичні періоди.

Ретроспективний огляд організації управління освітою визначає суб'єкти, що здійснювали ієрархічне керівництво в певний історичний період. До них ми відносимо церкви та монастирі, княжі двори і гетьманські уряди, цехові організації міських ремісників, селянські общини, братства, університети, відділи народної освіти губернських земських управ, шкільні відділення міських управ, інституції Центральної Ради та Директорії по управлінню освітою в часи української революції, відділи народної освіти виконавчих комітетів губернських Рад, відділи народної освіти повітових революційних комітетів, волосні революційні комітети, відділи народної освіти повітових і волосних виконавчих комітетів Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, відділи народної освіти виконавчих комітетів районних, міських і обласних Рад депутатів трудящих, відділи освіти районних державних адміністрацій, відділи освіти виконавчих комітетів міських рад, управління освіти обласних державних адміністрацій.

Названі нами інституції виступають суб'єктами регіонального управління освітою, що є видом соціального управління, наділені забезпеченням збереження структури освіти, підтриманням режиму її діяльності і реалізацією її програм.

Якщо проаналізувати в історичному ретроспективному аспекті систему освіти, то можна стверджувати, що започаткувала школу православна Церква. Церква в Київській Русі виконувала не тільки духовну функцію, а й цілий ряд функцій світського характеру, в тому числі функцію організатора освітнього процесу.

Однозначної думки про організацію освіти та шкільної справи в Київській Русі немає. Деякі історики (наприклад, В.Татищев) стверджують, що досить високий рівень тодішньої освіти завдячує піклуванню про неї руських князів². Перші літописні відомості про піклування руських князів справами освіти пов'язують із іменем Володимира Великого, які належать до часів охрещення України — Русі. У Лаврентіївському списку літопису Нестора від 988 року зазначено, що Володимир Великий ставив завдання спеціально відловлювати і забирати від матерів їхні “чада” та віддавати їх на “ученьє книжное”, незважаючи на те, що ще не утверджені у вірі їхні матері плачуть за ними, як за загиблими³.

У всіх літописних та інших матеріалах, що стосуються освітньої справи за Володимира Великого і його наступників, немає жодної згадки про заснування чи існування “училищ”, а мова йде про учителів, про “книжное ученьє”, про відбирання дітей у знатних осіб — старост, священників — про обов'язок священників, “учити людей”. Роль князів в освітній справі часів Київської Русі носила роз'яснюючу-мобілізаційний характер. Практичні справи організації діяльності шкіл здійснювались церквою. Духовенство вважало своїм обов'язком поширювати освіту серед парафіян, правильно організувати школи. Ф.Леонтович стверджує, що “кожна парафія повинна була мати школу ... шкільна повинність стосовно до окремих осіб мала такий самий індивідуально-умовний характер, як і інша канонічна повинність кожного християнина”⁴.

² Сірополко Степан. Історія освіти в Україні. — К.: Наукова думка, 2001. — С. 32.

³ Полное собрание русских летописей, изданное по Высочайшему повелению Археологическою Коммисиею. — СПб., 1846. — Т. 1. — С. 66.

⁴ Леонтович О. И. Школьный вопрос в древней Руси // Варшавского Университета Известия. Варшава, 1984. — С. 25.



С. Сірополко пише, що “немає жодної змоги, зрозуміла річ, визначити певним чином кількість шкіл та учнів у них. Одне можна сказати, що у Київській Русі перед татарською навалою налічувалося 15 єпархій, що монастирів була значна кількість — в самому Києві в той час було 14, — а церков ще того більше. Можна думати, що кожна Єпископська катедра, монастир і церква в Київській Русі тісно сполучалася зі школою”⁵. М. Погодін вважає, що кожна нова єпархія ставала, так би мовити, шкільною округою, новий монастир — гімназією, а нова школа — народною школою⁶.

За часів Київської Русі школи були 1-річними, 2-річними, 4-річними. 1-річні школи існували при церквах, 2-річні при монастирях і 4-річні при єпархіях. Не можна було поступати в наступний клас без відповідної освіти, а мірилом знань виступала церковна література.

Основою для запровадження грамоти, вивчення Святого Письма і богословних книг у слов'янському світі, в тому числі в Київській Русі, була місіонерська праця святих братів Кирила і Мефодія. Вони були синами знатних батьків у місті Солуні, в Македонії, їхній батько Лев був високим урядовим посадовцем. У Солуні проживало багато слов'ян — звідси їхнє знання слов'янської мови. Обидва здобули відповідну освіту. Молодший Кирило (до чернецтва Костянтин), навчався в Царгороді у придворній школі разом із царським сином Михайлом. Старший, Мефодій, служив у війську, але після смерті батька покинув службу і постригся у ченці в монастирі на горі Олімп. Костянтин, здобувши освіту під керуванням Константинопольського патріарха Фотія, прозваного філософом, був висвячений на священника і став бібліотекарем при церкві святої Софії в Царгороді.

У 858 році посли від козаків просили імператора прислати їм учених проповідників. Імператор Мисаїл III і патріарх Фотій направили братів Костянтина і Мефодія. Це була їхня перша апостольсько-місіонерська подорож до козаків (між гірлами річок Дону і Волги), що підготувала їх до апостольських трудів серед слов'ян.

Ще перед цією подорожжю солунські брати взялися за переклад Святого Письма і богослужбових книг на слов'янську мову з грецької, створили слов'янську азбуку, поклавши в її основу азбуку грецьку, а деякі літери взяли з азбук східних народів.

У 862 році моравський князь Ростислав і угорський князь Коцель звернулись до імператора Михаїла з проханням направити до них такого вчителя, який міг би навчити їхні народи істині віри християнської слов'янською мовою. Вибір знову зупинився на святих братах. Протягом чотирьох років вони обходили одну країну за іншою, проповідуючи і відправляючи богослужіння слов'янською мовою. Морави цілими громадами приймали святе хрещення.

Святий Кирило помер 14 лютого 869 р. у Римі, заповівши Мефодієві продовжувати проповідницьку працю між слов'янами. Святий Мефодій виконував заповіт брата. Висвячений на архієпископа Моравії, він близько 15 років проповідував віру Христову слов'янським народам, одночасно перекладаючи книги Святого Письма, а також богослужбові книги з грецької на слов'янську мову. Помер Мефодій 11 травня 885 р.

Справу святих братів Кирила і Мефодія учні рознесли по всьому слов'янському півдню. Святе Письмо читали і богослужіння відправляли для

⁵ Сірополко Степан. Історія освіти в Україні. — К.: Наукова думка, 2001. — С. 36.

⁶ Погодин М. П. Образование и грамотность в древний период истории // Журнал Министерства Народного Просвещения. — 1871. — № 1. — С. 11.



слов'ян слов'янською мовою. Це стало основою писемності у слов'ян, основою слов'янської культури. Із слов'янського півдня, в основному з Болгарії, прийшли і в Русь-Україну з прийняттям християнства книги Святого Письма⁷.

Книги Святого Письма інакше називають Біблією. Слово “Біблія” — грецьке й означає — “Книги”. Вони написані різними людьми і в різний час, але всі вони поділяються на дві частини: на книги Старого Завіту, що написані до Різдва Христового і книги Нового Завіту, написані після Різдва Христового. Біблійне слово “завіт”, тобто заповідання, заповіт, бо означає, що в цих книгах міститься вчення, заповідане людям Богом⁸.

Сьогодні відповідно до Конституції України церква відокремлена від держави, а навчальні заклади від церкви, причому жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова. Дані положення підтримують як керівники релігійних конфесій, так і органи управління освітою, завданням яких є створення атмосфери поваги школи до церкви і навпаки.

На території України певний час була боротьба між православ'ям і католицизмом. Щоб підняти рівень католицьких шкіл та взагалі католицизму, католицький єпископат закликав у 1565 р. до Польщі єзуїтів. На білорусько-українських землях почали з'являтися єзуїтські школи. Прості люди в цих школах не навчалися, а тільки ті, які за своїм походженням згодом могли зайняти впливові посади в церкві або в державі.

“Єзуїтська школа охоплювала у своїй програмі цілу низку наук, поділених на два відділи: нижчий (*studia inferioria*) і вищий (*studia superioria*). На чолі кожної єзуїтської школи стояв ректор, що мав загальний догляд за школою. Науковою частиною керував префект. Учительська посада в єзуїтських школах визнавалася за дуже відповідальну і почесну, і потрапити на ту посаду було нелегко — трудніше навіть, ніж стати членом єзуїтського ордену”⁹.

Перший відділ єзуїтської школи (гімназія) складався з п'яти класів, що йшли послідовно вгору:

- 1 — *infima classis grammaticae*;
- 2 — *media classis grammaticae*;
- 3 — *suprema classis grammaticae* (або *syntaxis*);
- 4 — *humanitas* (або *poesis*);
- 5 — *thetorica*.

У кожному класі був свій учитель. Курс кожного класу, крім риторичного, був однорічний, риторичного — переважно дворічний. На вивчення латинської мови зверталася велику увагу: учні повинні були розмовляти з учителями і між собою латинською мовою. Народна мова вважалася за непристойну мову. Вищий відділ єзуїтської школи складався з філософічного курсу (трирічного) та богословського (чотирирічного)¹⁰.

З'являлись ордени, які стали на захист католицизму. Учні, які навчалися в єзуїтських школах і відносились до православної віри, в більшості випадків відмовлялись від неї і приймали католицьку.

Єзуїти створювали колегії, в яких була дуже добре продумана система навчання. Коли представники православ'я побачили силу колегіумів, вони почали створювати православні колегії. Одним із перших засновників таких навчальних закладів був Костянтин — Василь Острозький (київський воєвода).

Окреме місце серед навчальних закладів того часу займала Заморська академія, яку заснував Ян Заморський. Ця академія складалась з восьми класів,

⁷ Сірополко Степан. Історія освіти в Україні. — К.: Наукова думка, 2001. — С. 351-355.

⁸ Біблія. Книги священного писання Ветхого и Нового Завета. Канонические. — Chicago, 1989. — 292 с.

⁹ Харлампович К. Западнорускія православныя школы XVI и начала XVII в. — Казань, 1898. — С. 82, 100.

¹⁰ Там же. — С. 83, 84, 91, 93.



у яких студенти поділялися за національним статусом на п'ять груп. Вона була середньою між релігійною і світською.

Католицькі школи, єзуїтські школи, Заморська академія відрізнялись від інших своїми нововведеннями, а також продуманою програмою навчання і виховання. Тому К. Острозький навчальний план свого закладу створив за зразком вже існуючих. Він мав намір перетворити школу в академію, але йому це не вдалося, так як він помер і його фундації перейшли в руки католиків. Вже після його смерті внучка К. Острозького, А. Хоткевич відкрила в Острозі єзуїтську колегію. Вчені, що працювали в школі, з часом перейшли до Київської братської школи. Це був час, який прийнято називати першим українським відродженням.

Київська братська школа зазнала великої реформи, пов'язаної з іменем Петра Могили, архімандрита Києво-Печерської лаври.

Київська братська школа поділялась на декілька класів чи шкіл. Це була ступенева освіта, так як учні могли перейти в іншу школу на основі відповідної освіти нижчого рівня. Програма братських шкіл майже копіювала програми єзуїтських; навіть навчання проходило за підручниками, які були “переробкою” підручників, що використовувались в єзуїтських школах.

Відбиток на діяльності Києво-Могилянської колегії залишили козацькі війни, що відбувались на початку другої половини XVII ст. У 1669 р. колегія відновила свою діяльність і в 1672 р. в ній з'явилися класи чи школи піітики, риторики та філософії. У 1689 році до програми колегії було введено клас “богословіє” і колегія перейшла в іншу категорію — стала вищою школою — Академією. Повний курс навчання в даному навчальному закладі тривав 12 років, учні переходили з курсу на курс на основі раніше отриманих знань. У перших шести класах курс був однорічний, в класі філософії — дворічний, а в класі богословія — чотирирічний. З часом повний курс Академії було скорочено і він становив 10 років. Відбулись також зміни в назвах класів, що також говорить про застосування принципу ступеневості. Отже, з'явилися нижчий, середній і вищий граматичні класи.

“Згідно з законом з дня 31 жовтня 1798 р. курс Академії складався з тих предметів, що викладалися в трьох класах граматики (по одному року в кожному класі), в дворічних класах поезії та риторики, а крім того, з філософії, богословія вищого красномовства, фізики та мов — жидівської, грецької, латинської, німецької та французької. Філософську і богословську систему вимагалось вчити латинською мовою — першу протягом двох років, а другу — протягом трьох років. Отож повний курс Академії знов був розрахований на 12 років¹¹. Той самий закон 1798 р. приписав до округи Київської Академії 8 семінарій — новоросійську, чернігівську, мінську, брацлавську, білгородську, харківську, переяславську та житомирську¹².

Крім Києво-Могилянської академії, заслуговують на згадку ще декілька шкіл. Наприклад, такою школою є Чернігівський колегіум. П. Знаменський наводить яскравий приклад застосування в даному навчальному закладі принципу ступеневості, відповідно до якого учень не мав права отримувати знання і навчатися на певному освітньому рівні, якщо не було підтвердження отримання попереднього: “Мандрування учнів Чернігівського колегіуму задокументовано і в пізніших роках. З одним з таких мандрівних учнів Чернігівського колегіуму трапився неприємний епізод, який свідчить про те, що і в давнину учні

¹¹ Сірополко Степан. Історія освіти в Україні. — К.: Наукова думка, 2001. — С. 143.

¹² Титов О. Акты и документы, относящиеся к истории Киевской Академии. Т. 1. — Киев, 1910. — С. XXV-XXVII.



допускалися деяких шахраїв, щоб швидше закінчити школу. Учитель риторики Чернігівського колегіуму Гаврило Іскра 10 вересня 1749 р. дав учневі синтаксими Петру Мінцеві посвідку, що Мінець прослухав у нього риторику, а також дав йому листа до префекта Київської Академії Юрія Кониського з проханням прийняти Мінца до класу філософії. Кониський прийняв Мінца, але в короткім часі префект Чернігівського колегіуму ієромонах Сильвестр Новопільський повідомив Ю. Кониського, що Мінець облудним способом вступив до класу філософії, бо зовсім не проходив ні піїтики, ні риторики. Ю. Кониський покликав Мінца до себе в келію, поставив йому декілька запитань з риторики і з'ясував, що той "нимала не смыслить". Тут же, в колегії, Ю. Кониський дав Мінцеві "50 или по крайней мьрь 60, а не больше ударів різками"¹³. Історія ця завершилась тим, що Мінця виключили з Академії, а Іскру звільнили з учительської посади.

Значна увага приділялась формуванню органів державного управління місцевого рівня стосовно всіх галузей господарської діяльності (освіти в тому числі) українським гетьманом Б. Хмельницьким на початковому етапі Національної революції 1648-1676 р.

1802 р. в царській Росії характеризується утворенням Міністерства народної освіти на чолі із міністром П. Завадовським. При вказаному міністерстві було утворено Головне управління школами, яким керував В. Карабін. Управління встановило три типи шкіл, які утворювались не тільки за територіальним принципом, за принципом підпорядкування, а й за принципом одержання відповідного рівня знань: гімназії — в кожному губерніальному місті, за якими здійснювали нагляд університети; повітові школи — створювались в кожному повітовому місті, за якими здійснювали нагляд директори гімназій; парафіяльні або приходські школи — існували в селах, а здійснювали нагляд за ними керівники повітових шкіл. Університети здійснювали управління всіма навчальними закладами свого округу, тому в них обов'язково функціонували училищні комітети. В губерніях була введена посада директора народних училищ, який здійснював нагляд за навчально-виховним процесом в міністерських школах і училищах, приймав питання стосовно відкриття народних шкіл, ремісничих училищ, пансіонів.

В Україні перед революцією 1917 р. існували середні і нижчі професійні школи, які змістом своїх навчальних програм доповнювали одна одну. Із 627 існуючих в той час середніх і нижчих шкіл, тільки 41 надавали педагогічну освіту. Проте здобувши освіту нижчого рівня, студент чи учень мав змогу вступити до інституту і здобути більш ґрунтовні знання на основі вже отриманих. У ці роки (1917-1920 рр.) існували відділи народної освіти повітових революційних комітетів, а також волосні революційні комітети, які були регіональними органами управління освітою. Самостійними освітніми установами були відділи народної освіти повітових виконавчих комітетів Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, до функцій яких відносилась організація загальноосвітніх шкіл, а також керівництво місцевими установами освіти.

Управління освітою на території міст на основі рішень міських Рад і постанов вищестоящих державних органів здійснювали відділи народної освіти виконавчих комітетів міських Рад депутатів трудящих.

Після 1930 р. постановою ВУЦВК і РНК було створено двоступеневу систему управління, до якої належав народний комісаріат освіти та районний відділ освіти.

Професійна освіта, яка існувала в УРСР і мала готувати спеціалістів, передбачала педагогічну ступеневу підготовку. Народним комісаром освіти

¹³ Знаменській П. Духовныя школы въ Россія до реформи 1808 г. — Казань, 1881. — С. 60-67.



Г. Гринько була запропонована схема освіти, за якою людина могла отримати професію учителя, лектора, бібліотекаря тощо після закінчення інституту, на основі якого поступити в академію, отримати кваліфікацію спеціаліста і, нарешті, перейти в категорію учених, але при наявності відповідного стажу.

Відповідно до схем народної освіти УРСР за проектом Я. Ряпіна в системі педагогічної освіти було виділено наступні ступені: вища школа — трьохлітні вищі педагогічні курси і інститут народної освіти; наукова підготовка — науково-дослідні кафедри, де відбувалась підготовка професури і академія наук. Для порівняння, в системі народної освіти РРФСР з'явилися вищі учбові заклади і академічні установи.

80-ті роки характеризувались стабільністю і динамічним розвитком всієї освіти України.

Законом України “Про освіту” від 1991 р. органами державного управління освітою визначалися: Міністерство народної освіти, Міністерство вищої освіти, Міністерства і відомства, які мають навчально-виховні заклади, Вища атестаційна комісія та місцеві Ради народних депутатів, виконавчі комітети місцевих Рад, їх відповідні структурні підрозділи.

У 1996 р. були внесені зміни до даного Закону, про що говорить його нова редакція, відповідно до якої державні органи управління освітою в Україні — це: Міністерство освіти і науки України, міністерства і відомства України, яким підпорядковані навчальні заклади, Вища атестаційна комісія України, Міністерство освіти Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і підпорядковані їм органи управління освітою.

Із наведеного вище можемо зробити висновок, що освіта сьогодні з'явилась не спонтанно. Вона існувала раніше, але не виділялась як “освітньо-кваліфікаційні рівні”. З розвитком освіти здійснювалось поетапне формування органів управління нею. Для того щоб сфера освіти працювала ефективно, важливим є усвідомлення виконуваних обов'язків кожним суб'єктом визначеної системи. Особливо це важливо для суб'єктів управління освітою на різних його рівнях.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою менеджменту освіти
Хмельницької гуманітарно-педагогічної академії
(протокол № 3 від 9 листопада 2007 року)*

