

*Л.А.Шульга,*  
кандидат педагогічних наук,  
докторант кафедри управління освітою НАДУ

## **Реформування управління освітою: історичний контекст**

У статті розглядаються особливості управління освітою в історичному контексті. Особлива увага надається аналізу освітніх реформ, що мали місце в ХІХ ст., та їх впливу на формування державного управління на теренах Російської імперії.

*Ключові слова:* управління освітою, реформування, реформи, контрреформи, державно-громадське управління.

### **Шульга Л.А. Реформирование управления образованием: исторический контекст**

В статье рассматриваются особенности управления образованием в историческом контексте. Специальное внимание уделено анализу образовательных реформ в ХІХ в. и их влиянию на формирование основ государственного управления в Российской империи.

*Ключевые слова:* управление образованием, реформирование, реформы, контрреформы, государственно-общественное управление.

### **Shulga L.A. The Reformation of the educational government: historical context**

The article deals with the educational government in historical context. The special attention is devoted to the educational reforms, which took place in the ХІХ century and their influence on the state government in Russian imperia.

*Key words:* educational government, reformation, reforms, counter-reforms, state-public government.

**Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науково-практичними завданнями.** Управління освітою як соціальний феномен пройшло у своєму розвитку тривалий історичний шлях, віддзеркалюючи процеси, які мали місце в суспільстві й можуть розглядатися як рушії його переходу з одного на інший якісний рівень. Основним засобом реалізації останнього, як відомо, виступають реформи, які визначають не лише зміст, а й завдання, функції, структуру як освітньої галузі в цілому, так і її основних компонентів, серед яких вагома роль належить управлінню.

**Актуальність дослідження** управління освітою в історичному контексті зумовлюється тим, що витoki багатьох його сучасних проблем сягають історичної минувшини, без вивчення та врахування якої важко знайти їх адекватне вирішення. Адже в історичному процесі існують постійно діючі фактори, завдяки яким відбувається зв'язок історії із сучасністю. Виявлення та аналіз таких факторів, "які прокреслюють наскрізні лінії в історичному просторі, дозволяє пізнати закономірність історичного розвитку, визначити оптимальну систему дій у межах цих закономірностей на кожному етапі суспільного поступу" [9, с. 48].

У цьому зв'язку варто згадати слова А.Дістервега, який зазначав, що коли суспільство відкриває для себе нові інтереси, коли перед ним виникає нова мета, воно "шукає й історичне виправдання цим інтересам, і практичні вказівки на засоби досягнення цієї мети" [3, с. 15]. Тому від уважного, поміркованого погляду на проблеми сучасності крізь призму історії, а на історію крізь призму сучасності залежать ефективність і можливість уникнення помилок під час просування шляхом до нових здобутків [2, с. 10].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До висвітлення історії освіти, виявлення особливостей її розвитку на різних історичних етапах звертаються Б.Гершунський [1], М.Горячев [2], Е.Днепров [4], Н.Побірченко [6], М.Сперанський [8], Т.Степанова [9] та ін. Науковці акцентують увагу на аналізі процесів, що мали місце у змісті, функціях, принципах та організаційних формах освіти, розкривають закономірності впливу на цю галузь державної влади і суспільства, що різною мірою позначалося на її функціонуванні, проводять паралелі із сучасністю.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Управління освітою як соціальний феномен пройшло у своєму розвитку тривалий історичний шлях, наближаючись до державно-громадських засад його реалізації або віддаляючись від них, набуваючи рис суворої узурпації владою його перебігу. Незважаючи на те, що ці питання неодноразово привертали увагу науковців, недостатньо розробленими залишаються аспекти, які стосуються взаємозв'язку освітніх реформ та характеру управління освітньою галуззю, взаємин влади і суспільства як передумови формування засад реалізації цього процесу.

**Мета статті:** на основі аналізу освітніх реформ, що мали місце на теренах Російської імперії у ХІХ ст., простежити їх вплив на становлення державно-громадських засад управління освітою.

**Виклад основного матеріалу.** Методологічний принцип історизму, системного підходу до пізнання педагогічного минулого, покладений в основу дослідження розвитку освіти та управління нею, дав змогу нам простежити тенденції, характерні для цих явищ, у тісному зв'язку з конкретними історичними умовами. Особливий інтерес для дослідження становили освітні реформи, зокрема ті, що були запроваджені у 1804 та 1864 рр. Кожна з них, спираючись на пануючі в той період ідеології, пропонувала нову концепцію і парадигму освіти, її конкретну модель. На думку Е.Днепров, ці реформи, несучи в собі “суттєвий заряд гуманістичного розвитку освіти, справили значний вплив на неї”. Цей чинник, як стверджує дослідник, викликав запровадження контрреформ, які з'являлися вже в ході підготовки й проведення перших. Однак, продовжує він, “така контрреформаторська діяльність не завжди мала однаковий успіх. Наприклад, реформа 1803-1804 рр. була значною мірою локалізована миколаївською шкільною контрреформою 1828-1835 рр.” [4, с. 13].

“Статут навчальних закладів, підвідомчих університетам” - загальна назва статутів Московського, Харківського і Казанського університетів та “Статуту училищ, підвідомчих університетам”, схвалених Олександром І у 1804 р. [7, с. 144]. В основу цього документа було покладено законодавчий акт під назвою “Попередні правила народної освіти”, підготовлений Головним управлінням училищ і затверджений царем 21 січня 1803 р. Згідно зі “Статутом...” 1804 р. уся Росія поділялася на шість навчальних округів (Московський, Віленський, Дерптський, Харківський, Казанський і Петербурзький), керівництво якими з центру здійснювали попечитель, а на місцях - університети.

“Статут...” визначав систему адміністративного керівництва народною освітою, зв'язок між навчальними закладами за принципом наступності, що забезпечувало можливість переходу з нижчих шкіл у середні, із середніх - у вищі [10, с. 621].

До навчальних закладів, підвідомчих університетам, належали гімназії, повітові, парафіяльні та інші училища і пансіони, крім тих, що перебували “у віданні найсвятішого Синоду, і тих, що через особливі обставини височайше довірені іншому началь-

ству” [10, с. 147]. Усі вчителі призначалися університетом, в окрузі якого вони перебували, за поданням директора гімназії. В округах, де не було університетів, директори навчальних закладів безпосередньо зверталися до “попечителя учбової округи в усьому, в чому належало б звертатися до університету, коли б він існував” [10, с. 147].

Директор гімназії обирався університетом тієї округи, до якої вона належала і за поданням попечителя до Головного правління училищ затверджувався міністром народної освіти. Маючи в безпосередньому своєму віданні гімназію і всі училища та пансіони, директор керував їхньою роботою через смотрителів. Якщо виникали справи, які потребували допомоги земського правління і “не терплять прогаяння”, директор звертався до губернатора, повідомляючи про це університет [7, с. 305].

Смотрителі повітових училищ призначалися університетом за поданням директора гімназії або й безпосередньо. Їх діяльність залежала від директора гімназії. Перебуваючи в губернському або повітовому місті, смотритель мав “у безпосередньому віданні повітові та парафіяльні того міста училища, а через начальство парафіяльних сільських училищ керує в своєму повіті”. В училищних справах він мав звертатися до директора гімназії, а “для впорядкування парафіяльних училищ у поміщицьких селах” міг і сам, “у випадках, що не терплять прогаяння, вимагати допомоги від поміщиків і сприяння від повітового предводителя дворянства, повідомляючи їх про училищні потреби з пошаною й розсудливістю і сповіщаючи про те директора гімназії” [7, с. 305].

Освітню реформу 1804 р. дослідники [8] вважають найбільш ліберальною. Вона вибудовувалася на принципах загальної становості і передбачала створення єдиної системи, чітко зберігаючи наступність усіх її щаблів. Водночас створювалася й єдина система управління освітою. Було засновано Міністерство народної освіти, створені навчальні округи. Держава брала на себе зобов’язання з фінансування середньої і вищої школи, залишаючи початкову освіту “освіченій і прихильній опіці самих поміщиків”. Однак така “опіка” не була реалізована, що вважається однією з найбільш слабких ланок цієї реформи.

Аналізуючи сутність реформи 1804 р., М.Сперанський піддає різкій критиці закладений у ній принцип побудови освітньої системи, згідно з яким цей процес починався не з нижчих, а з верхніх її щаблів. Із цього приводу він писав: “Здоровий глузд вимагає починати речі з їх основи і вести до досконалості поступово, і, отже, треба було починати з народних шкіл і закінчити Академією” [8, с. 16]. Неувага уряду до найнижчих щаблів освіти, на переконання М.Сперанського, була основною причиною негараздів освітньої політики царизму.

У другій половині свого царювання Олександр I остаточно відмовився від попереднього курсу в галузі освіти і відверто перейшов до реакційної політики. Яскравим виявом реакції було перетворення Міністерства народної освіти в Міністерство духовних справ і народної освіти, що набуло закріплення в царському маніфесті 1817 р., де, зокрема, зазначалося: “Бажаючи, щоб християнське благочестя було корисним, сполучити справи по міністерству народної освіти з справами всіх віросповідань у складі одного управління під назвою Міністерства духовних справ і народної освіти. Само собою зрозуміло, що до нього прилучаються і справи святішого правлячого Синоду з тим, щоб міністр духовних справ і народної освіти перебував у справах цих у такому самому до Синоду відношенні, в якому є міністр юстиції до правлячого Сенату, крім, проте, справ судових” [7, с. 971, 972].

Закладена в “Статуті...” 1804 р. система управління освітою набуває підтвердження в Указі Сенату “Про статут гімназій і училищ повітових, парафіяльних, що перебувають у відомстві університетів С.-Петербурзького, Московського, Казанського і Харківського” (1828). У параграфах розділу 1 “Положення загальні” наголошувалося на тому, що “парафіяльні училища підпорядковані начальству, тобто штатним смотрителям училищ повітових, а ці - губернським директорам училищ як начальникам гімназій; певне число гімназій, з усіма підвідомчими їм училищами, становить учбову округу під безпосереднім керуванням одного з університетів”. Що стосується приватних навчальних закладів та таких, які утримувалися й управлялися громадами, вони підлягали “наглядові начальств гімназій або повітових училищ”. Із цього виключалися училища для виховання духівництва, військові й ті, що “височайшою волею доручені особливим управлінням” [10, с. 172].

Указом також передбачався допуск до парафіяльних училищ “дітей усіх станів і обох статей”; від вступників не вимагалось “ніякої плати і ніяких попередніх знань” [10, с. 173].

Дослідники, які звертаються до аналізу олександрівської шкільної реформи 1804 р. та наступних документів, визначаючи фактори, що спричинили їх провал, одним із найбільш суттєвих називають відмежування державних органів від громадськості [8, с. 16]. Таке відмежування не тільки повсякчас гальмувало розвиток шкільної справи, а й спустошувало її внутрішнє життя. Адже “школа як громадський інститут не може жити лише на “державному диханні”. Рано чи пізно настає кисневе голодування, і тоді суспільство змушене приходити на допомогу” [8, с. 16]. Це й сталося в другій половині 50-х рр. ХІХ ст., коли скінчився тиск миколаївського режиму.

Нова шкільна реформа була запроваджена в 1860-х рр. міністром народної освіти О.Головніним. Вона торкалася майже всіх ланок системи освіти, доповнюючи відсутні в ній компоненти. Так, було закладено фундамент початкової народної школи, сформовано систему жіночої освіти, передбачався розвиток педагогічної, професійної і поза-шкільної освіти для оновлення вищої школи. Загальноосвітня спрямованість середньої школи змінила пануючий тут раніше утилітаризм.

Шкільна реформа готувалася в умовах досить високого педагогічного піднесення. Гострого характеру набула критика кріпосницького виховання, боротьба за загальну світську освіту, за створення народних шкіл, за жіночу освіту. Особливо позитивний вплив на прогресивно лаштовані кола справили виступи в пресі М.Пирогова, який мету освіти вбачав у вихованні високоморальної людини, що вкладалося у формулу “бути людиною” в кращому розумінні цього слова. На його думку, людина, насамперед, повинна зміцнитися внутрішньо, а результатами морально-наукових знань мають користуватися всі. Знання приведуть до самопізнання, до піднесення самосвідомості, які потрібні кожній людині і є необхідною умовою успішної освіченості [5]. Із ентузіазмом був зустрінутий проект Статуту загальноосвітніх навчальних закладів, надрукований у лютому 1860 р. в “Журнале Міністерства народного просвещения” для загального обговорення. Трохи більше ніж через рік був обнародований і проект “Положення о начальных народных училищах”.

Такі кроки держави пробуджували надії і спонукали передову частину суспільства, не чекаючи завершення освітньої реформи, братися за справу поширення освіти серед населення.

Реформа 1860-х рр. відкрила можливості для громадської і приватної ініціативи в освіті; створюються передумови для реалізації державно-громадської системи управління освітньою галуззю. Ці ідеї набули відображення в “Статуті гімназій і прогімназій Міністерства народної освіти” (1864), де, зокрема, право на утримання гімназій і прогімназій делегувалося не лише уряду, а й громадам, станам, приватним особам. При цьому наголошувалося, що гімназії й прогімназії, утримувані громадами, станами і приватними особами, існують на однаковій основі з навчальними закладами цього роду, які утримуються казною, “управляються призначуваними” від громад і станів особами, “підлягають загальним узаконенням про приватні навчальні заклади” [10, с. 391].

Виникає і розвивається громадсько-педагогічний рух, який, набуваючи рис самостійності, поступово розширює сферу свого впливу, створює і зміцнює свої інститути - педагогічні товариства, комітети і товариства грамотності, педагогічні з'їзди і з'їзди з народної освіти; за його сприяння поширюється педагогічна журналістика. Збагачуються та урізноманітнюються форми і засоби впливу на шкільну справу і педагогічну думку. Основне своє завдання цей рух убачав у “боротьбі з монополією уряду в галузі освіти, демократизації шкільної справи, створенні та розвитку відсутніх ланок освітньої системи”. З огляду на це його можна вважати “однією з найважливіших і найбільш масових сфер докладання громадських сил” [4, с. 20].

Наслідком цих процесів стає протиборство двох сил. Держава все більше втручається в справи освіти, яка водночас перетворюється на найважливішу функцію суспільства. І “чим ширше освіта залучається до сфери громадської практики, тим жорсткішим стає державний контроль, тим активнішими стають спроби самодержавства припинити громадську ініціативу” [9, с. 58]. Усе це призвело до своєрідного розмежування сфер вирішального впливу. Держава залишає за собою чоловічу вищу, середню, педагогічну, військову й духовну школи. Суспільство бере на себе початкову - народну, професійно-технічну, жіночу, дошкільну і позашкільну освіту, “частково втручаючись і в ті галузі шкільної справи, які повністю замкнув на собі уряд” [9, с. 58].

Такий стан не влаштовував державні органи. З метою його подолання розробляється доктрина “охоронної освіти”, яка демонструвала їхню переконаність у всевладді освіти поліцейського спрямування. Її сутність зводилася до того, щоб не тільки управляти самою школою, а й управляти суспільством через школу. Ці завдання визначили основні ідеї і спрямованість освітніх контрреформ, генеральна мета яких убачалася в тому, щоб нейтралізувати, знищити “демократичну інтелігенцію, яка виробляла суспільну думку, що протистоїть пануючій ідеології”. На її місце мала прийти інша, “виключно офіційна, законслухняна інтелігенція - вірний охоронник ідеології існуючого режиму” [9, с. 59].

Основним чинником реалізації такого курсу стали 70-80-ті рр. - сумна сторінка в історії освіти. Керуючись вказівками царя Олександра II, які передбачали “викорінення прагнень і розумувань, що сміливо зазіхають на все” [10, с. 402], міністр народної освіти Д.Толстой від самого початку своєї діяльності починає вживати заходів до того, щоб усунути будь-який вплив передових педагогічних ідей 60-х рр. У результаті проведення ним реакційної політики уряду було здійснено “контрреформи” початкової і середньої освіти. Відбувається розмежування учнів за станами. За ініціативою Д.Толстого 31 травня 1872 р. було затверджено положення про чотирикласні міські училища для дітей трудящих. Ці заклади являли собою безперспективну школу, що не давала можливості вступати в середні загальноосвітні навчальні заклади.

Проект нового “Положення” про народні початкові училища [10, с. 402, 403], який Д.Толстой подав 14 лютого 1874 р. до Державної ради, був затверджений 31 травня 1874 р. Відповідно до цього документа початкові школи займали ізольоване від усіх інших навчальних закладів становище. У них не намічалось шляху ні в прогімназії, ні в гімназії. “Положення” відновлювало старі форми чиновницького-бюрократичного управління початковою освітою.

“Статут” гімназій і прогімназій 1864 р. був скасований. Д.Толстой, здійснюючи реакційну політику уряду, провів у Державній раді нову його редакцію, в якій він набув чинності 30 травня 1875 р. Усі гімназії були перетворені на класичні; реальні гімназії - завоювання прогресивного суспільного руху 60-х рр. - скасовувалися. У 1872 р. було видано новий статут шестирічних реальних училищ з професійним ухилом. Однак вони не давали повноцінної середньої освіти й права вступу до університету. Тільки в 1888 р. під впливом вимог прогресивної громадськості реальні училища були перетворені на загальноосвітні навчальні заклади з правом вступу у вищі технічні й сільськогосподарські навчальні заклади.

**Висновки.** Таким чином, протягом ХІХ ст. освіта піддавалась періодичному реформуванню, яке вносило в її зміст, структуру і функції неоднозначні зміни. Найбільшим демократизмом характеризується реформа 1860-х рр., яка принесла часткове роздержавлення освіти, залучення до її розвитку громадського чинника. Іншими позитивними моментами тут виступала загальна становість і доволі широка доступність освіти, а також початки плюралізму та деуніфікації в освіті, певна самостійність навчальних закладів та їх педагогічних колективів.

Наступні два десятиліття характеризуються посиленням реакційної політики уряду в галузі освіти, що виявилось в централізації влади і здійсненні жорстокого державного контролю, відмежуванні від суспільства, відновленні становості школи, запровадженні жорстокого контролю за її внутрішньою життєдіяльністю, регламентації навчально-виховної діяльності.

**Перспективи подальших розвідок.** Проведений нами аналіз особливостей управління освітою в контексті освітніх реформ, що мали місце у ХІХ ст., не вичерпує всього комплексу пов'язаних з ними проблем. Подальшого вивчення потребують тенденції розвитку державно-громадського управління освітою в наступні періоди суспільного розвитку, зокрема його сутність, функції, характер та умови провадження.

#### **Список використаних джерел**

1. *Гершунский Б.С.* Философия образования для XXI века: В поисках практически-ориентированных образовательных концепций. - М.: Интер Диалект, 1997. - 697 с.
2. *Горячев М.Д.* Просветительская и благотворительная деятельность земских учреждений в России (по материалам Самарского земства). - Самара: Изд-во Самарск. ун-та, 2001. - 180 с.
3. *Дистервег А.* Избр. пед. соч. - М., 1956. - 374 с.
4. *Днепров Э.Д.* Четвертая школьная реформа в России. - М.: Интерпракс, 1994. - 248 с.
5. *Пирогов Н.И.* Избранные педагогические сочинения. - М.: АПН РСФСР, 1953.
6. *Побірченко Н.С.* Педагогічна й науково-просвітницька діяльність Громад у контексті суспільного руху Наддніпрянської України (друга половина ХІХ - початок ХХ століття): Дис. ... д-ра пед. наук. - К., 2001. - 475 с.
7. Сборник постановлений по министерству народного просвещения. - СПб., 1864. - Т. 1.
8. *Сперанский В.И.* Социальная ответственность личности: сущность и особенности формирования. - М.: Изд-во МГУ, 1987. - 152 с.
9. *Степанова Т.А.* Государственно-общественная система управления качеством образования в регионе: Дис. ... д-ра пед. наук. - М., 2003. - 459 с.
10. Хрестоматія з історії вітчизняної педагогіки / За заг. ред. С.А.Литвинова. - К.: Рад. шк., 1961.