

РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: ІСТОРИЧНИЙ КОНТЕКСТ

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 у 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» [5, 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» [1, 15]. Тому від уважного, поміркованого погляду на проблеми сучасності крізь призму історії, а на історію крізь призму сучасності залежить ефективність і можливість уникнення помилок під час просування шляхом до нових здобутків [2, 10].

Методологічний принцип історизму, системного підходу до пізнання педагогічного минулого, покладений в основу дослідження розвитку освіти та управління нею, дозволив 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 1964 роках. Кожна з них, спираючись на пануючі у той період ідеології, пропонувала нову концепцію і парадигму освіти, її конкретну модель. На думку Е. Дніпрова, ці реформи, несучи в собі «суттєвий заряд гуманістичного розвитку освіти, справили значний вплив на неї». Цей чинник, як стверджує дослідник, викликав впровадження контрреформ, які з'являлися вже в ході підготовки і 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» [2, 13].

«Статут навчальних закладів, підвідомчих університетам» – загальна назва статутів Московського, Харківського і Казанського університетів та «Статуту училищ, підвідомчих університетам», схвалених Олександром I у

1804 [3, 301]. В основу цього документу було покладено законодавчий акт під назвою «Попередні правила народної освіти», підготовлений Головним управлінням училищ і затверджений царем 21 січня 1803 р. Згідно із «Статутом...» 1804 р. вся Росія поділялася на шість учбових 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 учбовими закладами за принципом наступності, що забезпечувало можливість переходу з нижчих шкіл у середні, із середніх – у вищі [6, 621].

До навчальних закладів, підвідомчих університетам, належали гімназії, повітові, парафіяльні та інші училища і пансіони, крім тих, що перебували «у віданні найсвятішого Синоду, і ті, що через особливі обставини височайше довірені іншому начальству» [6, 147]. Всі вчителі призначалися університетом, в окрузі якого вони перебували, на подання директора гімназії. В округах, де не було університетів, директори навчальних закладів безпосередньо зверталися до «попечителя учбової округи в усьому, у чому належало б звертатися до університету, коли б він існував» [6, 147].

Директор гімназії обирався університетом тієї округи, до якої вона належала і, за поданням попечителя до Головного правління училищ, затверджувався міністром народної освіти. Маючи у 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 [3, 305].

Смотрителі повітових училищ призначалися університетом за поданням директора гімназії або й безпосередньо. Його діяльність залежала від директора гімназії. Перебуваючи в губернському або повітовому місті, смотритель мав «у безпосередньому віданні повітові та парафіяльні училища того міста, 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» [3, 305].

Освітню реформу 1804 р. дослідники [4] 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 учбові округи. Держава брала на себе зобов'язання по фінансуванню 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. З 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» [4, 16]. Неувага уряду до найнижчих щаблів освіти, на переконання М. Сперанського, було основою 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 правительствующого 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 правительствующого Сенату, крім, проте, справ судових» [3, 971-972].

Закладена у «Статуті...» 1804 р. система управління освітою, набуває підтвердження в Указі правлячому 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». З цього списку виключалися училища для виховання духівництва, військові й ті, що «височайшою волею доручені особливим управлінням» [6, 172].

Указом також передбачався допуск до парафіяльних училищ «дітей усіх станів і обох статей»; від вступників не вимагалось «ніякої плати і ніяких попередніх знань» [6, 173].

Дослідники, які звертаються до аналізу олександрівської шкільної реформи 1804 року та наступних документів, визначаючи фактори, що спричинили їх провал, одним із найбільш суттєвих називають відмежування державних органів від громадськості [4, 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» [4, 16]. Це й сталося у другій половині 50-х років XIX ст., коли скінчився тиск миколаївського режиму.

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

Реформа 1860-х років відкрила можливості для громадської і приватної ініціативи в освіті; створюють передумови для реалізації державного-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 і 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» [6, 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» [2, 20].

Наслідком цих процесів стає протиборство двох сил. Держава все більше втручається у справи освіти, яка водночас перетворюється у найважливішу функцію суспільства. І «чим ширше освіта залучається до сфери громадської практики, тим жорстокішим стає державний контроль, тим активнішими стають спроби самодержавства припинити громадську ініціативу» [5, 58]. Все 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 замикнув на собі уряд» [5, 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, законотворча інтелігенція – вірний охоронник ідеології існуючого режиму» [5, 59].

Основним чинником реалізації такого курсу стали 70-80-і роки – сумна сторінка в історії освіти. Керуючись вказівками царя Олександра II, які передбачали «викорінення прагнень і розумувань, що сміливо зазіхають на все» [6, 402], міністр народної освіти Д. Толстой від самого початку своєї діяльності починає вживати заходи до того, щоб усунути будь-який вплив передових педагогічних ідей 60-х років. У результаті проведення ним реакційної політики уряду було здійснено «контрреформи» початкової і середньої освіти. Відбувається розмежування учнів за станами. 31 травня 1872 г. За ініціативою Д. Толстого було затверджено положення про чотирикласні міські училища для дітей трудящих. Ці заклади представляли собою школу-тупик, що не давала можливості поступати в середні загальноосвітні навчальні заклади.

14 лютого 1874 р. Д. Толстой подав до Державної ради проект нового «Положення» про народні початкові училища [6, 402-403], який був затверджений 31 травня 1874 року. Відповідно до цього документу початкові школи посідали ізольоване від усіх інших навчальних закладів становище. В них не намічалось шляху ні в прогімназії, ні в гімназії. «Положення» відновлювало старі форми чиновницького-бюрократичного управління початковою освітою.

«Статут» гімназій і прогімназій 1864 року був скасований. Д. Толстой, здійснюючи реакційну політику уряду, провів у Державній раді нову його редакцію, яка набула чинності 30 травня 1875 року. Всі гімназії були перетворені на класичні; реальні гімназії – завоювання прогресивного суспільного руху 60-х років – скасовувалися. У 1872 році 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 році, під впливом вимог прогресивної громадськості, реальні училища були перетворені на загальноосвітні навчальні заклади з правом вступу у вищі технічні й сільськогосподарські учбові заклади.

Таким чином, протягом XIX ст. освіта піддавалась періодичному реформуванню, яке вносило в її зміст, структуру і функції неоднозначні зміни. Найбільшим демократизмом характеризується реформа 1860-х років, 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 у централізації влади і посилення державного контролю, відмежуванні від суспільства, відновленні становості школи, запровадженні жорсткого контролю за її внутрішньою життєдіяльністю, регламентації навчально-виховної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дистервег А. Избр. пед. соч. – М., 1956. – 101 с.
2. Днепров Э.Д. Четвертая школьная реформа в России. – М.: Интерпракс, 1994.
3. Сборник постановлений по министерству народного просвещения. – СПб., 1864. – Т. 1.
4. Сперанский В.И. Социальная ответственность личности: сущность и особенности формирования. – М.: Изд-во МГУ, 1987. – 152 с.
5. Степанова Т.А. Государственно-общественная система управления качеством образования в регионе: Дис. ... д-ра пед. наук. – М., 2003.
6. Хрестоматія з історії вітчизняної педагогіки / За заг. ред. С.А. Литвинова. – К.: Рад.школа, 1961.