Лариса Шульга

ЗЕМСТВА І ЇХ РОЛЬ В УПРАВЛІННІ ОСВІТОЮ

Історія національної освіти багата на численні події, факти, явища, які тією чи іншою мірою впливали на її розвиток на різних етапах суспільного поступу. Одне з них пов'язане з функціонуванням так званих земств – виборних установ місцевого самоврядування в губерніях і повітах.

Передумовою їх появи став ліберальний рух серед інтелігенції, активізація якого після відміни кріпосного права змусила царський уряд прийняти «Положення про губернські та повітові земства». В Україні такі органи у 1865 році з'явилися у Харківській, Полтавській та Чернігівській губерніях, а у 1866 році – в Катеринославській і Таврійській.

Серед основних аспектів діяльності земств провідне місце належить різним формам участі в освітній справі. «Положення...» надавало їм право вирішувати різні фінансово-господарські питання (збирання коштів на будівництво й облаштування початкових шкіл, наймання приміщень для їх відкриття, забезпечення господарським обладнання, паливом тощо), а також право рекомендувати кандидатів на вчительські посади; обирати попечителів училищ, які функціонували за рахунок земств; брати участь, хоча й незначну, у роботі рад училищ, до яких залучалися два земські представники.

Водночас цей документ забороняв будь-яке втручання з боку цих органів у навчальний процес шкіл (визначення змісту програм, підручників і навчальних посібників, призначення вчителів та ін.). На початковому етапі фінансування початкових шкіл здійснювалося спільно із сільськими громадами, які до створення земств відкривали у деяких селах школи грамоти з трирічним терміном навчання. Отже, як зазначав Г. Ващенко, губерніальні земства своє піклування справами шкільництва виявляли «переважно в формі виділення позики повітовим земствам на будову шкільних приміщень; організації вчительських курсів; відкриття шкіл професійної освіти; розроблення планів і різних проектів для поліпшення шкільної справи в межах цілої губернії» [2, 57].

Незважаючи на те, що земства були виборними органами, їхня діяльність контролювалася губернатором і міністром внутрішніх справ. На додаток до цього, у 1869 р. з метою нагляду за початковими школами у кожній губернії за розпорядженням міністра народної освіти Д. Толстого було запроваджено посаду інспектора народних шкіл, основний обов'язок якого (хоча він і входив до складу шкільної ради, очолюваної предводителем дворянства) вбачався у відслідковуванні випадків злочинної і моральної пропаганди в закладі. Характеризуючи діяльність інспекторів народних шкіл, Є. Звягінцев писав: «Втягнені до політичної боротьби, інспектори забувають про шкільну справу і ведуть війну з «виявом неблагонадійності» у школах і серед учителів: то відкривається похід проти навчальних книжок, не досить схвалених згори, то переслідується малоросійська мова, там вистежується таємна школа, тут помічається на іспиті шкідливий напрям думок у дітей» [5,

63]. Царським наказом від 26 травня 1869 р. інспекторів народних шкіл було заведено майже в кожному повіті земських губерній.

25 травня 1874 р. видано новий статут про початкові школи. Серед основних його артикул був і такий: «Артикул 10. Початкові народні школи утворюються земством, міськими й сільськими громадами та приватними особами, з попереднім дозволом інспектора народних шкіл та за згодою голови повітової шкільної ради, що й доводиться до їх відома.

Законовчителя призначає єпархіальне начальство, а інших учителів допускає інспектор народних шкіл, а за рік підлягають вони затвердженню повітової шкільної ради» [12, 10].

Незважаючи на такі несприятливі обставини, в другій половині 70-х років діяльність земств помітно активізується. Основними її видами були: утримання наявних шкіл і відкриття нових; підвищення якості навчального процесу через добір учительських кадрів. Поряд із цим, земства проводили боротьбу з урядовою адміністрацією за право керувати навчальними справам шкіл.

Статут земельних установ 1864 р. був згодом змінений іншим (12 червня 1890 р.), який ще більше обмежив самостійність земств. Згідно з положеннями цього документу, губернатор мав право припиняти реалізацію ухвал земських зборів; збільшилася кількість справ, які підлягали затвердженню міністром внутрішніх справ або губернатором. Особливо часто підлягали забороні рішення земських зборів в освітній галузі [12]. Однак, як справедливо відзначає О. Сухомлинська, протягом усього періоду існування земських шкіл вони постійно зазнавали різного роду утисків. У 60-70-х роках XIX століття це робило Міністерство народної освіти, яке «з метою забрати від земств ініціативу в свої руки, організовує власні початкові школи, посилює інспекцію» [8, 36]. У 80-х роках проти земських шкіл виступає духовенство. Це виявилося в тому, що Державна рада доручила обер-прокурору Синоду К. Победоносцеву і міністру народної освіти Д. Толстому вирішити питання «про зосередження початкової освіти в руках одного відомства» [8]. Ця ідея набула повної підтримки з боку уряду: 13 червня 1884 р. було затверджено статут церковнопарафіяльних шкіл, на їх утримання асигнувалися значні кошти. Унаслідок цього значно зростає кількість навчальних закладів такого типу.

Однак земства не залишали започатковані справи щодо розбудови національної освіти. Створені з ініціативи та діяльності прогресивної інтелігенції і самого громадянства, земські школи розвивалися «у корисні осередки освіти, всупереч великому, і до того ж часто дуже нефаховому, контролю шкільництва з боку державних інспекторів та всупереч всяким труднощам, що їх спричинювала цим школам на місцях панівна адміністрація та духовенство» [1, 45]. 14 березня 1890 р. обер-прокурор Святішого Синоду повідомляв міністра народної освіти про те, що у деяких місцевостях повітові земства всупереч параграфу 6 правил про церковно-приходські школи, відкривають школи грамотності цілком незалежно від єпархіального начальства і без будь-яких відносин з ним. У зв’язку з цим

висловлювалося прохання «для усунення виникаючих нерідко непорозумінь відносно підлеглості таких шкіл, подати необхідне роз'яснення з цього предмету місцевим установам і посадовим особам учбового відомства» [13, 28].

У відповідь на цей запит Міністерство народної освіти зобов'язало попечителів учбових округ внести роз'яснення училищним радам, директорам та інспекторам народних училищ, що, відповідно до згаданого параграфу 6 правил про церковно-приходські школи, «всі школи грамотності, які відкриваються у селах і поселеннях, на які б кошти вони не утримувалися, підлягають веденню і нагляду церковного начальства, до якого і повинні звертатися громадські установи та окремі особи, котрі бажають мати означеного виду школи» [13].

Підпорядкування початкових шкіл Синоду мала негативне значення для розвитку освіти та забезпечення навчання дітей. Адже, незважаючи на урядові обмеження, земські школи характеризувалися кращою організацією навчального процесу порівняно з міністерськими й особливо церковно-приходськими. Навчальна програма тут включала: закон божий, читання, письмо, арифметику і, по можливості, співи. Передові вчителі земських шкіл давали дітям елементарні відомості з природознавства, географії, історії. Заняття проводилися за кращими (з-поміж тих, які були дозволені Міністерством народної освіти для початкової школи) підручниками – «Родное слово» К. Ушинського, «Наш друг» А. Корфа та ін.; більш широко застосовувалися наочні посібники, деякі земства створювали шкільні бібліотеки.

Духовенство ж розбудовувало церковно-парафіяльні школи на конфесійних засадах і передбачало надання дітям досить обмеженого обсягу знань. «Клерикальний напрямок церковно-парафіяльних шкіл, – писав С. Сірополко, – (завдання їх за статутом – «укріплять в народі православне вчення віри й християнської моральності та подавати початкові корисні знання») та вузькість їх програм («не слід ставити собі побічної мети – подавати учням різні відомості про зовнішній світ») не відповідали інтересам населення, а тому школи ці існували справді більше на папері, ніж у дійсності». До того ж, ці школи були переважно однокласові [12].

Земства долучались (повністю чи частково) і до утримання реальних училищ, які відкривалися згідно з розпорядженням міністра народної освіти й перебували у безпосередньому веденні попечителя тієї учбової округи, де розташовувалися. Якщо таке училище утримувалося за рахунок земства, але з посадовими особами, затвердженими урядом, вони функціонували на однакових засадах з навчальними закладами, котрі утримуватися за рахунок уряду. За умов же призначення посадових осіб земством, училище підпорядковувалося загальним правилам для приватних навчальних закладів [9, 32-33].

Починаючи з 1900-х років у зв'язку зі швидким розвитком промисловості постала проблема відкриття навчальних закладів професійно-технічного спрямування. Залучилися до цієї справи й повітові та губернські

земства. Завідування цими закладами здійснювали два колегіальні органи – попечительська рада, до складу якої входили обрані повітовими земськими зборами почесний наглядач, завідувач школою і голова повітової земської управи, і педагогічна рада – завідувач школи, законовчитель, викладачі та члени опікунської ради. Перший орган опікувався господарчими справами, а другий – навчальними. Найчастіше в земських училищах вивчалися дві спеціальності – слюсарно-ковальська і столярна. Найкращим з-поміж усіх вважалося Харківське ремісниче училище, де була розроблена система виробничого навчання, яка «ґрунтувалася на досягненнях передових училищ того часу» [8, 42]. Полтавським та Катеринославським земствами були відкриті сільськогосподарські училища.

Залучалися члени земств і до розробки навчальних програм, упровадження початкового навчання українською мовою. Щодо останнього питання, воно неодноразово піднімалося на земських зборах у різних губерніях. Доповідачі вимагали порушити клопотання перед урядом про запровадження в школах української мови, адже за існуючих умов утворювалася прірва між знаннями й учнями; про «допущення права земства вводити до шкільного курсу вивчення малоросійської мови, проводячи це вивчення через усю школу» [4, 32].

Піднімалося це питання ы на Першому загальноземському з’їзді, який відбувся 1911 року, що спричинило прийняття постанови, у якій зазначалася важливість допущення в районах з переважним іншомовним населенням у початковий період навчання дітей рідною мовою. На жаль, це рішення залишилося тільки на папері.

На початку ХХ століття земські установи складалися з «трьох елементів». Перший елемент – державний, другий – виборний, третій – найнятий [1, 43]. Земські збори, до участі у яких залучалися виборні радники, відбувалися раз на рік. Найважливіші ухвали (у тому числі й у справі шкільництва), що приймалися зборами, подавалися для затвердження міністрові внутрішніх справ або губернаторові. Виконавчим органом земських зборів були управи.

Лютнева революція в Росії стала поштовхом для піднесення українського руху за розбудову національної школи. Не стояли осторонь цієї справи й земства. Скрізь по Україні відбувалися «сотні й тисячі різних зібрань, з’їздів, засідань організацій, товариств, повітових і губерніальних земських і міських зібрань...; скрізь висувається те саме гасло й та сама вимога: вся шкільна освіта, знизу й до верху, од нижчої школи до вищої, вся позашкільна й дошкільна освіта для українського народу – українською мовою...» [11, 17-18].

Однак погляди на розбудову нової освітньої системи не були одностайними, існували численні течії, угруповання, кожне з яких дотримувалося певних поглядів. Земства належали до найбільшої групи, яка, за твердженням С. Постернака, охоплювала майже все організоване українське громадянство, зі своїми «організуючими осередками на чолі з

Українською центральною радою, як представницею всіх демократичних верств українського народу й інших народів України; із Всеукраїнською учительською спілкою; з Товариством шкільної освіти, з різними просвітніми, політичними, кооперативними, військовими й іншими організаціями, в тому числі органи земського й міського самоврядування». На з'їздах, зібраннях, «в тисячах ухвал, постанов, резолюцій було яскраво зазначені погляди й вимоги цієї групи, тобто більшості українського народу, в особі його представників» [11, 20].

15-20 грудня 1917 р. відбулася нарада у справі організації народної освіти в Україні. Із правом вирішального голосу в ній взяв участь 141 делегат, серед яких 46 осіб представляли земства [7, 54]. Розділ перший програми наради, яка входила до Проекту плану управління справами освіти в Україні, включав такі питання:

«1. Відношення між земством і містом, губерніальними, повітовими і волосними земствами у справі завідування народною освітою.

2. Роль вчительських організацій у справі керування школами.

3. Порядок надання учительських посад.

4. Організація шкільних рад і інституту інструкторів.

5. Організація відділів народної освіти при земських і губернських управах.

6. Підготовка робітників народної освіти для земської і міської служби» [3, 196].

У «Проекті» було також сформульовано основні завдання, які потребували нагального вирішення: «а) усім народам Української Республіки потрібно забезпечити вільний розвиток їхньої школи і взагалі освіти; б) щоб в освітній справі була певна єдність, яка б забезпечувала можливість спільними силами боротись з тією темрявою, що охопила нашу землю після чужого панування; в) децентралізація управління повинна бути можливо широкою» [10, 55].

Отже, Генеральне секретарство, як найвищий освітній управлінський орган, визначало лише основну лінію розвитку освіти на загальнодержавному рівні. Жодних інших функцій він на себе не перебирав, вважаючи, «що в умовах проголошеної національно-персональної автономії більш важливу роль в управлінні освітньою системою мали відігравати відділи народної освіти національних Генеральних секретарств і відповідні національні ради при них» [6, 36].

Управлінськими ланками освітньої системи були також губернські, повітові, міські ради освіти, які мали досить широкі повноваження. Так, до компетенції губернської ради, зокрема входив розподіл між повітовими земствами асигнованих губернським земством коштів на народну освіту, за умов, що вони не мають певного призначення.

Про вагомість земств у розбудові національної системи освіти свідчить і той факт, що у згаданій вище «Постанові», прийнятій Нарадою в справі організації народної освіти в Україні, зверталася спеціальна увага на необхідність поширення їх компетенції у галузі освіти й утворення «дрібної земської та міської одиниці». Крім того зазначалося, що «...для підготовки земських і міських робітників, які давали б напрямок діяльності муніципального господарства у сфері народної освіти, необхідно відкриття інституту Народної Освіти, як спеціальної вищої школи». І далі: «Разом з відкриттям вищої школи, для підготовки земських і міських робітників по народній освіті, мусить бути також черговим завданням утворення тимчасових, хоч би однорідних курсів при Генеральному секретарстві Народної Освіти... для підготування ... особливо свідомих у минулому і сучасному земських і міських інституцій і їх діяльності на полі народної освіти» [7, 64-65].

Однак, через тогочасну політичну ситуацію, що постійно змінювалася, означені положення не були реалізовані, а самі земства відмінені з остаточним встановленням в Україні радянської влади.

Ми розглянули лише окремі напрями діяльності земств у справі розвитку національної освіти. Але навіть такий стислий огляд дозволяє стверджувати, що ці виборні органи місцевого самоврядування, незважаючи на постійний тиск і обмеження з боку державного апарату, зробили вагомий внесок у розбудову українського шкільництва, довели не лише можливість існування, а й дієвість децентралізації управління навчальними закладами, побудову їх на державно-громадських засадах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Васькович Г. Шкільництво в Україні (1905 – 1920 рр.). – Мюнхен: Мандрівець, 1996.
2. Ващенко Гр. Проект системи освіти в самостійній Україні. – Мюнхен, 1957.
3. Від Секретарства народньої освіти // Вільна Українська Школа. – 1917. – № 3-4.
4. Документы, известия и заметки // Киевская старина. – 1905. – № 1.
5. Звягинцев Е.А. Инспекция народных училищ. – М., 1914.
6. Лікарчук І.Л. Міністри освіти України. Т. І (1917 – 1943). – К.: Видавець Ешке О.М., 2002.
7. Нарада в справі організації Народньої Освіти на Україні 15-10 грудня 1917 р. // Вільна Українська школа. – 1918. – Ч. 5-6.
8. Нариси історії українського шкільництва. 1905 – 1933: Навч. посібник / За ред. О.В. Сухомлинської. – К.: Заповіт, 1996.
9. О частных реальных училищах // Свод. зак. изд. 1893 г. – Ч. І, разд. Ш

объ учеб. заведениях // Свод законоположений и распоряжений. – К., 1901.
10. План управління освітою на Вкраїні // Вільна Українська Школа. – 1917. – № 5-6.
11. Постернак С. Із історії освітнього руху на Україні за часи революції 1917-19 рр. – К., 1920.
12. Сірополко С. Історія освіти в Україні. – К.: Наукова думка, 2001.
13. Свод законоположений и распоряжений. – К., 1901.