
ІСТОРІЯ ПЕДАГОГІЧНОЇ ОСВІТИ

УДК 37(477)(092)

Марія Кудла

**ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ
СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПОЧАТКОВОЮ ШКОЛОЮ
В АДМІНІСТРАТИВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ
ТА ПЕДАГОГІЧНІЙ СПАДЩИНІ О. В. ГОЛОВНІНА**

У статті на основі аналізу адміністративно-управлінської діяльності та педагогічної спадщини О. В. Головніна визначено й обґрунтовано основні напрямки реформування системи управління початковою школою в 1861–1866 рр., зокрема: розподіл функцій управління на різних щаблях ієрархічної взаємодії; дебіюрократизація управлінського апарату і розширення повноважень попечителів навчальних округів; реформування системи управління початковою школою шляхом трансформації посад і функцій інспектування початкових шкіл; підвищення професіоналізму адміністративно-управлінських кадрів на різних рівнях управління й призначення попечителями навчальних округів педагогів-фахівців або адміністраторів, які мали певні досягнення; реформування системи управління початковою освітою на місцевому рівні; оптимізація системи початкових шкіл/училищ.

Ключові слова: управління початковою школою, напрямки управління, реформування, адміністративно-управлінська діяльність, типи початкових шкіл.

The article basis on the analysis of administrative and management activities and pedagogical heritage O. V. Golovnin, the main directions of the reformation of the primary school management system in 1861–1866 were determined and substantiated, in particular: the distribution of management functions at different levels of hierarchical interaction; the de-bureaucratization of the administrative apparatus and the expansion of powers of the teachers of educational districts, which was conditioned by the need for concentration of management and reduction of the stationery load between the trustees of educational districts and the central department of the Ministry of National Education; reforming the system of management of primary school through the transformation of posts and functions of inspection of elementary schools; improving the professionalism of administrative and managerial personnel at different levels of management and appointment by trustees of educational districts of specialist teachers or administrators who had certain achievements; reform of the system of management of primary education at the local level; optimization of the system of primary schools/colleges.

Key words: primary school management, direction of management, reforming, administrative-management activity, types of elementary schools.

На сучасному етапі система загальної середньої освіти і, зокрема, її початкова ланка, зазнає модернізації. Успішне вирішення нагальних питань можливе за умови раціонального управління цією галуззю на всіх ієрархічних рівнях. Трансформування системи управління має враховувати вітчизняні культурно-освітні набутки та поєднуватися з позитивним історико-педагогічним досвідом управління початковою школою другої половини XIX століття як найбільш значущого періоду становлення і розвитку початкової освіти.

У сучасній історико-педагогічній науці відновився інтерес до дослідження діяльності успішних адміністраторів і реформаторів системи освіти. Доволі успішною, на нашу думку, є постать О. В. Головніна, ім'я якого займає важливе місце в історії реформування системи початкової освіти. Він належав до тієї когорти ліберально-мислячих державних діячів, які критично аналізували різні сторони системи державного управління, серйозно і глибоко міркували про шляхи й можливості оновлення країни та системи початкової освіти, зокрема.

Дослідженню діяльності О. В. Головніна, як реформатора вітчизняної освіти, присвячено праці Л. Гаєвської, Н. Побірченко [2], О. Стаферової [10], Г. Шелепка [11]. Однак, у працях цих науковців лише побіжно згадується про реформування системи початкової освіти та управління нею. Варто зазначити, що окремої наукової розвідки щодо внеску Олександра Головніна у систему управління шкільництвом не має.

Мета статті полягає у спробі розкриття позитивного досвіду управління початковими школами в адміністративно-управлінській діяльності та педагогічній спадщині О. В. Головніна.

Реформаторська діяльність О. В. Головніна розпочалася з призначенням його на посаду міністра народної освіти в 1861 р. Маючи за спиною величезний управлінський досвід роботи в якості очільника Морського відомства, він чітко визначив основні напрямки своєї діяльності. Варто зазначити, що на аудієнції у царя під час призначення О. В. Головніна міністром, той особисто розпорядився, аби був складений проект реформування Міністерства народної освіти за прикладом Морського міністерства та внесений у Державну раду для подальшого розгляду і затвердження [9, с. 399]. Фактично Морське відомство було прикладом для наслідування, і цар сподівався, що й інші міністерства досягнуть прогресу «в довірених їм управліннях» [8, с. 303].

Після ознайомлення зі станом справ шкільництва в країні, в тому числі й функціонуванням шкіл для початкового навчання, Олександр Васильович визначив основні напрямки їх реформування. Великого значення він приділяв саме системі управління в адміністративному плані, яка включала центральний, окружний і місцевий рівні.

Першим ефективним напрямком він вважав визначення справ, які за своїм змістом могли б бути краще вирішені на рівні місцевих органів

управління, і тих, які бажано залишити для остаточного узгодження з міністерством: рекомендував здійснити доцільний їх розподіл між центральними і місцевими адміністративними управлінськими установами [4, с. 4].

Другим напрямом реформування системи управління О. В. Головнін визначив дебюрократизацію управлінського апарату і розширення повноважень попечителів навчальних округів. Реалізація діяльності в цьому напрямку, зумовлювалася необхідністю концентрації управління і зменшення безкорисного листування між попечителями навчальних округів і центральним управлінням Міністерства народної освіти. З цією метою були розширені повноваження попечителів і надано їм право остаточного вирішення багатьох справ округу, за якими раніше вони повинні були готувати подання і отримувати дозвіл міністерства. У зв'язку з цим були скасовані деякі вимоги і самого міністерства, зокрема затребуване через Комітет міністрів скасування деяких розпоряджень, що стосувалися адміністративного порядку, а також у законодавчому порядку через Державну раду скасування або зміна деяких статей закону. В результаті цього були височайше затверджені: положення Комітету міністрів від 11 вересня 1862 року; думка Державної ради від 18 червня 1863 року; положення Головного правління училищ від 24 липня 1863 року, якими надавався дозвіл на рішення 36 розрядів справ попечителям навчальних округів, із яких раніше потрібен був обов'язковий дозвіл міністерства. Дебюрократизації процесу управління на міністерському рівні також сприяв дозвіл на припинення подання до міністерства деяких особливих термінових відомостей [3, с. 236].

Третій напрям реформування системи управління початковою школою полягав у трансформації посад і функцій інспектування початкових шкіл. Положенням про навчальні округах 1835 року передбачалася в кожному окрузі посада помічника попечителя, яка була введена в С-Петербурзькому, Московському, Київському і Казанському навчальних округах, але насправді в деяких округах цієї посади протягом багатьох років не було. Для огляду навчальних закладів при управліннях навчальних округів існували за колишніми штатам інспектори казенних училищ, а в столицях, крім того, інспектори приватних навчальних закладів. Наслідком зростання кількості навчальних закладів стала необхідність збільшення виділених коштів щодо їх огляду. Тому височайше затвердженою думкою Державної ради 24 грудня 1863 року передбачалося перейменування інспекторів казенних училищ в окружні інспектори, а також виділення коштів на поїздки для огляду навчальних закладів.

Четвертий напрям пов'язаний із підвищенням професіоналізму адміністративно-управлінських кадрів на різних рівнях управління. З цією метою О. В. Головнін намагався призначати попечителями навчальних округів педагогів-фахівців або адміністраторів, які продемонстрували свої здібності.

П'ятий напрям – реформування системи управління початковою освітою на місцевому рівні. За статутом 1828 року управління училищами відомства Міністерства народної освіти і нагляд за приватними навчальними закладами в губернії покладався на губернського директора училищ, а в повіті – на штатного смотрителя училищ. Таке підпорядкування викликало ряд незручностей. Губернський директор училищ був разом з тим директором губернської гімназії; отже, на нього покладався вже досить великий і важкий обов'язок – керувати гімназією і підлеглим їй пансіоном, що вимагало постійної присутності в губернському місті, в той час як управління училищами губернії і ефективний нагляд за ними вимагали постійних і тривалих поїздок по губернії. Тому, зазвичай, губернські директори училищ досить рідко відвідували училища, які перебували поза губернського міста, і обмежувалися формальним управлінням ними, тобто веденням листування у справах, що стосувалися цих училищ. Те ж саме торкалося і штатних смотрителів училищ, які, маючи в безпосередньому підпорядкуванні повітове училище, не мали можливості часто відвідувати села для контролю за училищами свого повіту.

Такий стан справ змінився із введенням височайше затвердженого 14 липня 1864 року «Положення про початкові народні училища». Згідно з положенням всі початкові народні училища, в тому числі і парафіяльні відомства Міністерства народної освіти, вилучалися з підпорядкування директорів і штатних смотрителів училищ і підпорядковувалися повітовим і губернським училищним радам. Що стосувалося повітових училищ, то передбачалося деякі з них перетворити в прогімназії, інші – в двокласні народні училища. Перші повинні мати своє місцеве управління в особі інспектора прогімназії, незалежного від директора гімназії і не маючи в своєму підпорядкуванні ніяких сторонніх училищ, останні – повинні перейти в завідування губернських і повітових училищних рад.

Шостий напрям – оптимізація системи початкових шкіл/училищ. Думка про те, що повітові училища в тому стані, у якому вони знаходилися не відповідали цілям навчального закладу, перебувала в полі зору педагогів і майже одноголосно висловлювалися як в звітах попечителів навчальних округів, так і в донесеннях осіб, які ревізували ці училища за дорученням міністерства. У звітах попечителів окреслено головні проблеми повітових училищ: сухість навчального матеріалу, механічний спосіб навчання, нездатний розвивати учнів і готувати з них людей, придатних для практичного життя та ін. [5; 6; 7]. Наслідком цих недоліків був загальний занепад повітових училищ і байдужість до них суспільства. Батьки посилали в них дітей в основному не для того, щоб вони пройшли повний курс навчання, а тільки щоб вони деякий час чогось повчилися. У зв'язку з цим відбувалося те, що «вищі класи, особливо останній, мають дуже малу кількість учнів, тоді як в нижчий клас до початку курсу прибувала їх значна кількість, але вже через кілька місяців після початку навчання кількість

учнів значно зменшувалася» [3, с. 274].

При створенні повітових училищ відповідно до статуту 1828 року передбачалося надавати в них закінчену освіту особам, позбавленим можливості здобувати середню освіту в гімназіях, в основному дітям міщан, бідних дворян і дрібних чиновників. Цієї мети належало досягти введенням в повітові училища, крім навчання Закону Божого, закінчених, але скорочених курсів російської мови, історії загальної та російської, географії загальної та російської, арифметики і частково геометрії (останньої без доказів). Для забезпечення кращого успіху по всіх цих предметах було видано короткі підручники. Однак, при цьому було упущено з уваги одну істотну умову – підготовку вчителів, які були б здатні виконати поставлені задачі настільки розумно, наскільки це виявилось б можливим по суті самого завдання.

Всі ці організаційно-методичні недоліки повітових училищ до такої міри були важливі для О. В. Головніна, що він поставив обов'язковою умовою невідкладну докорінну трансформацію цих навчальних закладів. Засоби (понад мільйона рублів на рік), що відпускалися на їх утримання, на його погляд, могли бути використані більш продуктивно. Варто зазначити, що елементарні школи, до складу яких належали повітові училища, повинні досягати двоякої мети:

– по-перше, готувати до подальшої освіти в середніх навчальних закладах;

– по-друге, давати закінчену освіту тим молодим людям, які за своїм станом в суспільстві потребують тільки елементарної освіти, причому під закінченістю освіти розуміється не вивчення до кінця тих чи інших навчальних предметів, а розвиток до певної міри розумових здібностей учнів, надання їм можливості подальшої самоосвіти, надання знань, які вони зможуть використовувати у практичному житті.

Для початкової освіти дітей нижчих станів і взагалі для поширення в народі грамотності й освіти в підпорядкуванні Міністерства народної освіти перебували парафіяльні двокласні і однокласні училища, міські і сільські, підготовчі класи при повітових училищах і початкові народні училища.

Парафіяльні й інші початкові народні училища відомства Міністерства народної освіти складала незначну частину від загальної кількості існуючих училищ для освіти простого народу. Кількість таких училищ, які перебували в духовному відомстві, внутрішніх справ, державного майна та ін., не рахуючи західних, прибалтійських та сибірських губерній, перевершувало 30000, і в них налічувалося понад 600000 учнів [3, с. 277].

На перший погляд ці цифри здаються зовсім не значними, але якщо порівняти їх з чисельністю населення, то вони були дуже мізерними. Населення губерній, в яких знаходилися ці школи, становило приблизно 45 млн. чол., відповідно, одна школа припадала на 1500 жителів і 1 учень на 70 осіб. Крім того, більше половини названих училищ відносилися до

категорії шкіл, які утримувалися при церквах православним духовенством, а відомо, що багато хто з таких шкіл були незабезпеченими в матеріальному відношенні, не мали ні власних приміщень, ні навчально-методичного забезпечення, і саме існування їх залежало, в основному, від пожертвувань і самопожертви їх власників – священиків і церковнослужителів. Наслідком цього була значна кількість неписьменного населення: під час загального всенародного перепису в С.-Петербурзі 15 грудня 1862 року кількість неписьменних досягала 274521 осіб [3, с. 278]. Отже, заходи, які приймалися протягом понад півтора століття урядом щодо розвитку початкової народної освіти, не приносили бажаних результатів.

У своїй адміністративно-управлінській діяльності О. В. Головніні цілком відчув недоцільність системи управління початковою школою. Однією з найбільших проблем була підпорядкованість різним відомствам, кожне з яких діяло, керувалося своїми особливими поглядами і думками, наслідком чого було те, що в одній і тій же місцевості існували школи різних відомств, влаштовані зовсім на різних підставах. Все це тільки посилювало і без того проблемні питання в училищних справах, нерідко виникала протидія між різними відомствами, причиною чого була відсутність на державному рівні єдиного підходу до управління державними школами.

Таким чином, всі початкові школи, засновані різними міністерствами і підпорядковані різним відомствам, влаштовані на несхожих між собою засадах, мали один спільний недолік: надмірна централізація, бюрократичне управління, постійний контроль, превалювання уваги на зовнішній розвиток, ніж на внутрішнє вдосконалення.

Ми погоджуємося із науковцем Л. Березівською, яка зазначає, що «характерною рисою діяльності міністерства під керівництвом О. Головніна була широка гласність, саме йому вдалося законодавчо оформити основні документи шкільної реформи» [1, с. 39].

Отже, на підставі аналізу адміністративно-управлінської діяльності О. В. Головніна і його педагогічної спадщини визначено й обґрунтовано основні напрямки реформування системи управління початковою школою в 1861–1866 роках: розподіл функцій управління на різних щаблях ієрархічної взаємодії; дебюрократизація управлінського апарату і розширення повноважень попечителів навчальних округів; перетворення посад і функцій інспектування початкових шкіл; підвищення професіоналізму адміністративно-управлінських кадрів на різних рівнях управління; реформування системи управління початковою освітою на місцевому рівні; оптимізація системи початкових шкіл/училищ. Вважаємо, що педагогічні ідеї Олександра Васильовича, його управлінська спадщина сприятимуть вдосконаленню системи управління початковою школою на засадах гласності, демократизму й гуманізму.

Перспективами подальших розвідок є вивчення досвіду діяльності відомих педагогів, громадських діячів щодо управління закладами загальної середньої та вищої освіти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Березівська Л. Д. Шкільна реформа 60-х років XIX ст.: причини, хід і напрями / Л. Д. Березівська // Шлях освіти. – 2004. – № 4. – С. 38–42.
2. Гаєвська Л. А. Уроки забутого реформатора вітчизняної освіти Олександра Головніна (1821–1886) / Лариса Гаєвська, Наталія Побірченко. – Умань : ПП Жовтий О. О., 2012. – 185 с.
3. Головнин А. В. Записки для немногих / А. В. Головнин ; (отв. сост. и науч. ред. Б. Д. Гальперина). – СПб. : Нестор – История, 2004. – 576 с.
4. Обзор деятельности Министерства Народного Просвещения и подведомственных ему учреждений в 1862–1864 годах (с приложением). – СПб., 1865. – 382 с.
5. Отчет попечителя Киевскаго учебного округа за 1860 г., 1861 р. // Ф. 707, оп. 26, спр. 259, 848 арк.
6. Отчеты о состояніи учебныхъ заведеній въ Кіевской, Подольской и Волынской губерніяхъ, 1880 г. // Ф. 707, оп. 225, спр. 39, арк. н/н.
7. Отчеты о состояніи учебныхъ заведеній въ Полтавской и Черниговской губерніях, 1880–1881 гг. // Ф. 707, оп. 225, спр. 43, арк. н/н.
8. Преобразование центрального управления министерства народного просвещения в 1863 году // ЖМНП. – 1863. – Август. – Ч. 119. – С. 303–332.
9. Рождественский С В. Исторический обзор деятельности Министерства Народного Просвещения (1802–1902) / С. В. Рождественский. – СПб., 1902. – 785 с.
10. Стаферова Е. Л. Головнин и либеральные реформы в просвещении (первая половина 1860 годов) / Е. Л. Стаферова. – М. : Канон + ОИ «Реабилитация», 2007. – 275 с.
11. Шелепко Г. А. Досвід реформування системи управління середніми навчальними закладами України: Олександр Головнин / Геннадій Шелепко // Історико-педагогічний альманах. – 2013. – Вип. 1. – С. 44–47.