

М. В. Кудла, аспірант

Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини

Законодавчі основи діяльності земств в Україні у сфері управління початковою народною школою (друга половина XIX – початок XX ст.)

Законодавча база, яка визначала права і обов'язки земств у сфері початкової народної освіти в Україні досліджуваного періоду була представлена «Положенням про губернські та повітові земські установи» та «Положенням про початкові народні училища», затвердженими у 1864 р.

Відповідно до «Положення про губернські та повітові земські установи» до компетенції земств, як органів місцевого самоврядування, входила «участь, переважно в господарських питаннях і в межах, визначених законом, у піклуванні про народну освіту» [1, ст. 2]. Це означало, що «коло діяльності земських навчальних закладів обмежувалося територією губернії чи повіту» і що «земські установи, в колі довірених їм справ, діяли самостійно» [5, ст. 4-5]. Проте, така самостійність була відносною, оскільки для відкриття земствами початкових училищ необхідно було мати дозвіл інспектора народних училищ і згоду повітової училищної ради. Для завідування училищами вибиралися попечителі, які затверджувалися та звільнялися губернською училищною радою. Тобто уряд практично усував земство від участі у керівництві навчальною та виховною роботою школи.

Таким чином, можемо стверджувати, що земства мали дуже обмежені повноваження в організації діяльності навчальних закладів. Так, функції управління початковими народними училищами покладалися у кожному повіті – на повітового предводителя дворянства й повітову училищну раду, в губернії – на губернського предводителя дворянства й губернську училищну раду. Керівництво за навчально-виховним процесом в училищах здійснювали директори та інспектори.

«Положення про початкові народні училища» 1864 р. встановлювало нову систему керівництва початковою освітою, остаточно ліквідувавши систему управління навчальними закладами, яка була введена статутами 1804 і 1828 рр.

Народна школа звільнялася від керівництва директорів гімназій і штатних смотрителів повітових училищ й передавалася у підпорядкування повітових губернських училищних рад. Згідно положення училищні ради підпорядковувалися Міністерству народної освіти, їх очолювали предводителі дворянства. Зауважимо, що до складу училищних рад входили два представники від повітових земських зборів, але до них висувалися певні вимоги: вони «затверджувалися на посадах губернаторами або градоначальниками» [4, ст. 48-51], що свідчило про недовіру самодержавства до земських установ.

З метою ще більшого звуження компетенції земств у справі управління початковою народною школою у 1869 р. було створено інспекцію народних училищ, на яку покладался обов'язок нагляду за організацією навчально-виховної роботи у початкових школах. У 1871 р. імператором було затверджено інструкцію, яка значно розширювала повноваження інспекторів «вони отримували право відсторонювати від роботи неблагонадійних учителів і призупиняти виконання постанов училищної ради аж до остаточного рішення навчального округу» [3, ст. 367]. Запровадження інспекції в умовах функціонування «Положення» 1864 р. внесло певну плутанину в організацію освітньої справи. виправити ситуацію мало нове «Положення про початкові народні училища» від 25 травня 1874 р., яке остаточно підпорядкувало школи Міністерству народної освіти (інспектору й директору народних училищ), поставивши початкову народну школу під жорсткий адміністративний контроль. Так, для заснування нових училищ обов'язковим було отримання попереднього дозволу інспектора та погодження голови повітової училищної ради (за «Положенням» 1864 р. вимагався тільки дозвіл повітової училищної ради). Таким чином, коло обов'язків повітових училищних рад зводилося лише до вирішення виключно господарських і адміністративних питань. Щодо земств, то їх діяльність була суворо регламентована й полягала у затвердженні кошторисів і планів будівель, які споруджувалися за їх кошти, нагляді за будівництвом, ремонтом шкільних будівель та ін. Таким чином, «Положення»

1874 р. практично звело діяльність земств до ролі безправного постачальника матеріальних коштів [2, ст. 90-94]. Необхідно відмітити, що земства не змирилися з відстороненням їх від управління школою, від них стали поступати клопотання про розширення участі в училищних радах. Хоч уряд відхиляв більшість їх клопотань, проте вони вели активну боротьбу за свої права.

До початку XX ст. на першому місці було питання про модернізацію освіти, яка полягала у введенні загальної початкової освіти. Протягом 1902-1905 рр. у Міністерстві народної освіти було розроблено декілька законопроектів, до обговорення яких залучалися губернські земства. Так, відкриття початкових училищ покладалися на земські та міські органи самоврядування із збільшення фінансування на розвиток шкільної справи.

У 1909 р. урядом було розроблено новий законопроект «Положення про початкові училища», який хоч і не надавав повної автономії земствам, але вносив зміни в структуру училищних рад на користь земств, зокрема збільшувалась кількість земських представників.

Отже, аналіз нормативно-правової бази засвідчив, що у другій половині XIX – на початку XX ст. склалася певна система щодо зміцнення контролю над освітою. Головною тенденцією цього часу було розширення повноважень органів місцевого самоврядування у справі управління початковою школою, формування нових органів виконавчої влади із залученням кадрового потенціалу земства.

Література

1. Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. – Т. XXXIX. – Отделение первое. – 1864. – СПб., 1867. – С. 1-14.
2. Захарова І. Розширення прав земських органів в управлінні народною школою (друга половина XIX – початок XX ст.) / І. Захарова // Вісник Черкаського університету. – 1999. – Вип. 12. – Серія : Історичні науки. – С. 90-94.

3. Земское самоуправление в России, 1864-1918 / отв. ред. Н. Г. Корольова. – в 2 кн. – Кн. 1 : 1864-1904. – Ин-т рос. Истории РАН. – М. : Наука, 2005. – 428 с.

4. Народная школа. Руководство для учителей и учительниц начальных народных училищ / сост. А. Анастасиев. – в 2 т. – Т. 1 : Законоположения и распоряжения о начальных народных училищах. – М., 1915. – 621 с.

5. Чарнолуский В. Земство и народное образование / В. Чарнолуский. – С.-Петербург : Знание, 1910. – Ч. 1. – 186 с.