

**ТРАНСФОРМАЦІЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ЗЕМСТВ В УПРАВЛІННІ ПОЧАТКОВОЮ ОСВІТОЮ
УКРАЇНИ У 1864-1914 РР.**

Узагальнено значний обсяг історико-педагогічних матеріалів, які відображають політику уряду в 1864–1914 рр., підготовку основних законодавчих актів реформи 1864 р. З'ясовано погляди правлячих кіл та законодавчих ініціатив на функціонування інституту земської влади, компетенції та ролі земств у здійсненні урядової політики у сфері початкової освіти. Проаналізовано зміст положень та інших нормативних документів щодо регламентації прав та повноважень земств у заснуванні та управлінні початковою освітою у 1864-1914 рр.

Ключові слова: *земство, управління, автономія, попечитель, положення, урядова політика, початкова освіта, школа.*

Постановка проблеми. На початку 60-х рр. XIX ст. відбулися масштабні реформи усіх сфер суспільно-політичного життя Російської імперії. Підготовка шкільної реформи розпочалася у 50-ті рр. XIX ст., що спричинило суттєві зміни урядової політики стосовно шкіл. Дослідження еволюції законодавчого забезпечення управління початковою освітою, процесу підготовки та обговорення статутів і положень, необхідне для відтворення цілісної картини трансформації управління початковими школами України досліджуваного періоду.

Аналіз актуальних досліджень. Серед сучасних дослідників суттєвий внесок у дослідження даної проблеми зробили вітчизняні учені О. Драч, І. Прокопенко, М. Сахній, І. Репко, Н. Белозьорова, О. Білецький, Т. Боева, які аналізували становлення земської школи, діяльність земств у

розвитку початкової освіти, систему управління мережею земських шкіл, а також розглядали нормативно-правову базу діяльності земств у сфері управління народною школою.

Мета статті – висвітлити еволюцію законодавчого забезпечення діяльності земств в управлінні початковою освітою України у 1864–1914 рр. Для реалізації мети дослідження було використано методи: аналіз, синтез, узагальнення, історико-системний та інституційний.

Виклад основного матеріалу. Законодавча база, що визначала права та обов'язки земств у сфері народної освіти, була представлена положеннями та інструкціями.

Детальний розгляд «Положення про початкові народні училища» від 14 липня 1864 р. надав можливість констатувати, що ним встановлювалась нова система керівництва початковою освітою, остаточно ліквідувавши систему управління навчальними закладами, яка була введена статутами 1804 і 1828 рр. Народна школа вилучалася із керівництва директорів гімназій та штатних попечителів повітових училищ і передавалася в управління повітових губернських училищних рад. До їх складу входили по одному представнику від Міністерства народної освіти і внутрішніх справ, від єпархіального відомства, органів міського самоуправління, по два представники від земства. Голова повітової училищної ради вибирався самою радою. У губернській училищній раді головуєчим був архієрей. Ради училищ приймали рішення про організацію та закриття народних училищ, займалися призначенням і звільненням вчителів та шкільних попечителів.

Зауважимо, що стаття 1 «Положення» проголошувала й мету діяльності вищезначених навчальних закладів, адже «початкові народні училища мають на меті затверджувати в народі релігійні й моральні поняття і поширювати початкові корисні знання» [6, с. 1342]. Окрім того, училища оголошувалися безстановими навчальними закладами, куди

могли бути «прийняті діти всіх станів незалежно від віросповідання» [6, с. 1343].

Положення також чітко визначало типи навчальних закладів, так згідно статті 2 до категорії народних училищ відносились сільські школи, створені Міністерствами народної освіти, державного майна, внутрішніх справ, удільними і гірськими відомствами, а також парафіяльні училища, недільні та приватні школи [6, с. 1342]. Питання оплати чи безоплатності навчання, розміру змісту і порядку звітності училищ встановлювалися відповідними відомствами. Предметами навчального курсу були Закон Божий, читання по книгах цивільного та церковного друку, письмо, перші чотири дії арифметики, церковний спів. Викладання здійснювалось російською мовою і виключно за навчальними посібникам, схваленими Міністерством народної освіти і Синодом [6, с. 13423, 1343].

Принагідно зазначимо, що положення визначало також права та обов'язки засновників училищ. Зокрема, згідно статті 10 право засновувати училища мали міські та сільські товариства, приватні особи з дозволу повітової училищної ради. Право їх закриття, у разі невиконання поставлених завдань, належало губернській училищній раді.

Для нас особливо важливими є питання управління, закріплені у положенні. На основі детального аналізу, виокремлено, що вищими розпорядчими органами були повітові і губернські ради училищ, які мали кожен свій певний склад і чітко розмежоване коло повноважень. До складу повітової училищної ради входили: представник від міністерства народної освіти (за призначенням попечителя навчального округу, зазвичай вчитель гімназії або доглядач повітового училища), представник від міністерства внутрішніх справ (за призначенням губернатора), представник духовного відомства (священик, за призначенням архієрея), два представники від повітового земства (вибиралися на повітовому земському зібранні), представники міського самоврядування. Голова повітової училищної ради обирався з числа членів ради [6, с. 1347].

Зазначимо, що згідно Положення, повітова училищна рада керувала початковими школами, давала дозвіл на відкриття, переведення і закриття таких шкіл, призначала і звільняла вчителів [6, с. 1347].

До складу губернської училищної ради входили: архієрей – голова ради, губернатор, директори училищ губернії і два представники від губернського земського зібрання. Вона розглядала головним чином скарги на постанови повітових рад даної губернії [6, с. 1347–1348].

Таким чином, на основі детального вивчення змісту «Положення про початкові народні училища» 1864 р., доведено, що воно встановлювало організаційні форми освітньої діяльності земств, відкривши можливість їх впливу (через училищні ради) на навчальне життя школи, чітко закріплювало управлінську вертикаль та підзвітність навчальних закладів.

Водночас зауважимо, що держава обмежувала вплив земства на народну освіту, підпорядкувавши земську шкільну діяльність уряду. Так, у 1869 р. введено інститут інспекторів народних училищ та надано основні адміністративні та керівні функції на місцях. На практиці це означало ліквідацію автономії училищних рад та їх безпосереднє підпорядкування Міністерству народної освіти. Згодом, 29 жовтня 1871 р. затверджено інструкцію, яка значно розширювала повноваження інспекторів: вони отримали право усувати від роботи неблагонадійних вчителів і припиняти виконання постанов училищної ради аж до остаточного рішення попечителя навчального округу [2, с. 367].

Аналіз законодавчого забезпечення діяльності земств в управлінні початковою освітою свідчить про посилення впливу держави та її інституцій. Так, нове «Положення про початкові народні училища» від 25 травня 1874 р. остаточно підпорядкувало школи Міністерству народної освіти (інспектору і директору народних училищ), поставивши народну школу під жорсткий адміністративний контроль.

За новим нормативним документом відкриття училищ і прийом педагогів на службу допускалися тільки з дозволу інспектора народних

училищ. Так, згідно статті 21 Положення, інспектори народних училищ обиралися із «осіб, відомих педагогічною досвідченістю і затверджувалися на посаді попечителем навчального округу»[5, с. 1731].

Регламентування управлінського впливу за положенням 1874 р. було змінено: відбулося значне посилення адміністративного контролю з боку Міністерства народної освіти, з одного боку, і зменшення ролі училищних рад – з іншого. Так, згідно статті 10, для започаткування нових училищ потрібно було попередній дозвіл інспектора народних училищ і згода голови повітової училищної ради (за «Положенням» 1864 р. вимагалось лише дозвіл повітової училищної ради). Водночас, Стаття 24 надавала голові повітової ради училища та інспектору право «усувати неблагонадійних викладачів від виконання їх обов'язків із повідомленням про прийняті міри до відома повітової училищної ради на найближчому її засіданні; причому від розсуду останньої залежало остаточне звільнення таких вчителів»[7, с. 81].

Роль земств зводилася лише до завідування господарською частиною, зберігалось право самостійно встановлювати розміри фінансування училищ і вводити плату за навчання. Кожен із суб'єктів системи управління народною освітою мав можливість, минаючи ступені ієрархії, подавати скарги та клопотання в Сенат [2, с. 378].

До нормативних документів, що регулювали особливості управління початковою освітою, крім Положення 1874 р. відноситься Інструкція 1875 р. для двокласних і однокласних сільських училищ Міністерства народної освіти, яка фактично дублювала зміст «Положення про початкові народні училища» 1874 р.

Необхідно відзначити, що незабаром після виходу «Положення про початкові народні училища» 1874 р. від земств стали надходити численні клопотання про розширення їх участі в училищних радах. За дослідженнями Б. Веселовського до 90-х років про зміну закону 1874 р. клопотали 23 земства [1, с. 175]. Більшість з них просили про збільшення

числа земських членів в училищних радах, а деякі наполягали на наданні земствам права вибирати голів рад [1, с. 175].

За дослідженнями П. Каптерева та А. Музиченка за час з 1865 по 1894 рр. земства представили в урядові органи не менше 259 клопотань, з яких 158 не отримали подальшого розвитку, що склало 61 відсоток. З числа задоволених клопотань, майже половина була присвячена питанням заснування або розширення діяльності підвідомчих навчальних закладів. Керівництво відхиляло клопотання про розширення участі земства в керівництві та визначенні змісту освіти. Серед них прохання про посилення ролі земської інтелігенції в училищних радах; представленні земствам права обирати інспекторів училищ; розширення програми навчання в народних школах; праві вчителів збиратися на свої з'їзди [3, с. 34].

Більш того, новими законодавчими актами уряд ще більше обмежував самостійність земств у діяльності народної освіти. Так, 22 листопада 1875 р. імператором було затверджено документ, згідно з яким земствам надавалося право «засновувати посади інспекторів народних училищ за рахунок земства, з підпорядкуванням цих інспекторів загальним правилам, встановленим для інспекторів, призначених за рахунок держави....» [4, с. 314].

Практичне утілення законодавчих ініціатив означало, що земства одержували право клопотати перед урядом про призначення ними інспекторів та оплаті зі своїх бюджетів відповідних ставок. Однак органи самоврядування не могли брати участі у виборі таких посадових осіб і були зобов'язані затверджувати кандидатури, які призначалися попечителями навчальних округів. Клопотання земств про надання їм права мати для спостереження за школами самостійних інспекторів відхилялися; не були задоволені й клопотання про надання цим установам при переводі на їх утримання посад інспекторів обирати кандидатів на земських зборах [1, с. 175]. Таким чином, в компетенції земства знову

зберігалися тільки «господарські потреби» і матеріальні витрати без права вирішального голосу і свободи дій в питаннях освіти.

Із затвердженням нового «Положення про земські установи» 12 червня 1890 р. ситуація із компетенціями земств залишилася без змін. Більш того, низкою законів 1890-х рр. земства підпадали під ще більш жорсткий адміністративний контроль. Наприклад, у 1892 р. земства були позбавлені права самостійно засновувати школи грамоти, законом 1896 р. до складу училищних рад введені всі земські начальники, а законом 7 лютого 1894 р. встановлений порядок затвердження членів училищних рад адміністрацією [4, с. 316].

До початку ХХ ст. першорядного значення набуває питання модернізації освіти, запровадження загального початкового навчання. Протягом 1902–1905 рр. Міністерством народної освіти було розроблено декілька проектів. Основні положення проекту 1905 р. були винесені на обговорення губернських земств. Після детального обговорення позитивну оцінку отримали багато ідей, які згодом увійшли в основну редакцію закону. За головним змістом проекту відкриття достатньої кількості початкових училищ покладалася на земські та міські органи самоврядування.

Практика упровадження законів щодо розвитку початкової освіти на початку ХХ століття свідчить про збільшення фінансування таких типів шкіл. Так, в 1905 р. державні витрати на початкову освіту становили не більше 3 млн. руб., то до 1913 року вони досягли 43 млн. руб. [2, с. 140]. Однак, подальшому проведенню реформи завадив початок Першої світової війни.

Висновки. Проаналізувавши еволюцію законодавчого забезпечення діяльності земств в управлінні початковою освітою України у 1864–1914 рр., ми з'ясували, що нормативна регламентація визначалася положеннями та іншими підзаконними актами. Детальний розгляд їх змісту надав можливість констатувати, що «Положення про губернські і

повітові земські установи» 1864 р. закріплювало за земськими установами суворо окреслене коло прав та обов'язків в галузі початкової народної освіти. За земськими установами, з одного боку, визнавалася певна автономія дій, з іншого боку, вони перебували під постійним контролем місцевої адміністрації. Основна частина законодавчих актів у галузі народної освіти обмежувала компетенцію і самостійність земств, залишаючи за ними господарські повноваження.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Подальшого дослідження потребує проблема упровадження законодавчих засад у практику управління початковою освітою України означеного періоду.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Веселовский Б. Б. История земства за сорок лет. / Б. Веселовский. – Т. 3. СПб., 1911. – 198 с.
2. Земское самоуправление в России, 1864-1918 : в 2 кн. Кн. 1 : 1864-1904 : историческая литература / [РАН, Ин-т русской истории]. – Москва : Наука, 2005. – 427, [1] с.
3. Каптерев П. Ф., Музыченко А. Ф. Современные педагогические течения. – М. : Польза, [1913]. – 219, [1] с. : ил. – (Педагогическая академия в очерках и монографиях. (Воспитание в семье и школе) / Под общ. ред. А. П. Нечаева). – На обл. авт. не указаны. – Библиогр. : с. 218-219.
4. Мышь М. И. Положение о земских учреждениях 12 июня 1890 г. с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. Издание 5-е. – СПб., 1910.
5. Полный Свод Законов Российской Империи. Т. 9. – СПб., 1911. – с. 1728-1731.
6. Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Положение о начальных народных училищах от 14 июля 1864 г. – СПб., 1876. Т. 3. – С.1342–1348.

7. Сперанский М. Начальная народная школа в Симбирской губернии. Историко-статистический очерк. Симбирск. 1906. – 72 с.

LITERATURA:

1. Veselovskiy B. B. Ystoriya zemstva za sorok let. / B. Veselovskiy. – T.3. SPB., 1911. – 198 s.
2. Zemskoe samoupravlenye v Rossyy, 1864-1918 : v 2 kn. Kn. 1 : 1864-1904 : ystorycheskaia lyteratura / [RAN, Yn-t russkoi ystoriy]. – Moskva : Nauka, 2005. – 427, [1] s.
3. Kapterev P. F., Muzychenko A. F. Sovremennyye pedahohycheskiye techeniya. – M. : Polza, [1913]. – 219, [1] s. : yl. – (Pedahohycheskaia akademyia v ocherkakh y monohrafiyakh. (Vospytanye v seme y shkole) / Pod obshch. red. A. P. Nechaeva). – Na obl. avt. ne ukazаны. – Vyblyohr. : s. 218-219.
4. Мыш М. У. Polozhenye o zemskykh uchrezhdeniyakh 12 yunia 1890 h. s otnosiashchymysia k nemu uzakonenyiamy, sudebnymy y pravytelstvennymy razъiasneniyamy. Yzdanye 5-e. – SPb., 1910.
5. Polnyi Svod Zakonov Rossyiskoi Ymperyy. T. 9. – SPb., 1911. s. 1728-1731.
6. Sbornyk postanovleniy po Mynysterstvu narodnoho prosveshcheniya. Polozhenye o nachalnykh narodnykh uchylyshchakh ot 14 yulia 1864 h. – SPb., 1876. T. 3. – S.1342–1348.
7. Speranskiy M. Nachalnaia narodnaia shkola v Symbyrskoi hubernyy. Ystoriyo-statystycheskiy ocherk. Symbyrsk. 1906. – 72 s.

РЕЗЮМЕ

Кудла М. В. Трансформация законодательного обеспечения деятельности земств в управлении начальным образованием Украины в 1864-1914 гг.

Обобщен значительный объем историко-педагогических материалов, которые отражают политику правительства в 1864-1914 гг., подготовку основных законодательных актов реформы 1864 г. Определены взгляды правящих кругов и законодательных инициатив на функционирование института земской власти, компетенции и роли земств в осуществлении правительственной политики в сфере начального образования. Проанализировано содержание положений и других нормативных документов по регламентации прав и полномочий земств в основании и управлении начальным образованием в 1864-1914 гг.

Ключевые слова: земство, управление, автономия, попечитель, положения, правительственная политика, начальное образование, школа.

SUMMARY

Kudla M. V. Transformation of legislative management district council in primary education Ukraine in 1864-1914 y.

Overview considerable amount of historical and educational materials that reflect the government's policy in the years 1864-1914 y. Preparation of major reform legislation in 1864 the opinions of the ruling circles and legislative initiatives on the functioning of the institution rural power, competence and Zemstvos role in implementing government policy in the field of primary education. Analyzed the content of regulations and other regulations concerning the regulation of rights and powers Zemstvos in the establishment and management of primary education in the 1864-1914 biennium.

Key words: council, management, autonomy, trustee, regulations, government policy, primary education, school.