

ІНСТИТУТ ПЕДАГОГІКИ АПН УКРАЇНИ

На правах рукопису

КАЛІНІНА Людмила Миколаївна

ДІЯЛЬНІСТЬ РАЙОННИХ ВІДДІЛІВ ОСВІТИ  
З УПРАВЛІННЯ НАВЧАЛЬНО-ВИХОВНИМИ  
ЗАКЛАДАМИ В УКРАЇНІ /1917-1994 рр./

ІЗ.00.01 - теорія та історія педагогіки

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

дисертації на здобуття наукового  
ступеня кандидата педагогічних наук

Київ-1996



00754252 (P) only

Робота виконана в Інституті педагогіки Академії педагогічних наук України.

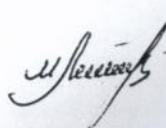
- Науковий керівник - кандидат педагогічних наук, професор  
ЛЕГКИЙ Михайло Петрович
- Офіційні опоненти: - доктор історичних наук, професор  
ПАНЧЕНКО Петро Пантелеймонович
- кандидат педагогічних наук, доцент  
ЗОЦ Віра Миколаївна
- Провідна установа - Київський державний лінгвістичний  
університет

Захист відбудеться "11" жовтня 1996 р. о 14 год.  
на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 01.32.02 в Інституті  
педагогіки АПН України за адресою: 252001, м.Київ, вул. Трьох-  
святительська, 8.

З дисертацією можна ознайомитися у науковій частині Інсти-  
туту педагогіки АПН України.

Автореферат розіслано "10" вересня 1996 р:

ВЧЕНИЙ СЕКРЕТАР  
СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ ВЧЕНОЇ РАДИ

 М.П.ЛЕГКИЙ

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження зумовлюється стратегічними цілями, завданнями, пріоритетними напрямами і основними шляхами радикальної перебудови управління системою освіти на засадах її демократизації і децентралізації, створення регіональних систем управління навчально-виховними закладами, визначеними Законами України "Про освіту", "Про національні меншини в Україні", "Про мови в Україні", Державною національною програмою "Освіта" /"Україна XXI ст."/.

Складність розв'язання проблеми управління і його реформування на рівні району детермінується інтегративним характером змісту, фінансово-економічними, соціально-педагогічними, організаційними та правовими основами його функціонування. Це викликає потребу розширення змісту, удосконалення форми і методів та функціонально-організаційної структури, стилю і способів діяльності районних відділів освіти в нових умовах українського державотворення, культурного і духовного відродження народу, будівництва національної школи. Успішне реформування системи управління освітою значною мірою залежить і від раціонального й ефективного використання вітчизняного та зарубіжного досвіду управлінської діяльності районних відділів освіти.

Історико-педагогічний характер дослідження дає змогу встановити основні періоди становлення і розвитку системи управління освітою в Україні, розглянути їх у взаємозв'язку та визначити педагогічні основи системи управління шкільною освітою і напрями її реформування в нових умовах. Важливим джерелом для розробки цілісної системи управління освітою в Україні, якій були б притаманні такі властивості, як гнучкість, демократизм, динамізм, мобільність, здатність до самоорганізації, є конструктивно-критичне вивчення досвіду роботи районних відділів народної освіти. Дослідження охоп-

лве майже столітній період, коли реформи системи освіти відбувалися з урахуванням соціально-економічних і політичних умов розвитку держави. Нами вивчено й проаналізовано значну кількість історико-педагогічних праць і архівних матеріалів, які висвітлюють окремі аспекти управління народною освітою.

Розвитку системи освіти в Україні в 1917-1920 рр., у період соціально-економічних трансформацій, присвячено праці українських авторів С.О.Сірополка і С.П.Постернака, проте вони не стали предметом глибокого наукового аналізу в радянській педагогічній науці. Аналізуючи тогочасний стан освіти, автори підкреслювали, що кожна влада, не знищуючи повністю все позитивне і намагаючись "створити нову школу", запроваджувала ефективні форми і методи в організації освітянської справи.

Проблеми управління школою 1917-1920 років відображено в публікаціях керівників народної освіти М.П.Василенка, І.І.Огієнка, І.М.Стешенка, Т.Г.Лубенця, О.Р.Музиченка, С.Ф.Русової, Я.Ф.Чепіги, С.Т.Черкасенка. У працях Г.Ф.Гринька, В.П.Затонського, Я.П.Ряшко і М.О.Скрипника та інших з класових і компартійних позицій висвітлено діяльність українського Наркомосу та узагальнено досвід роботи органів народної освіти в Україні.

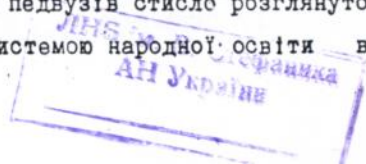
У 50-ті роки М.І.Кондаков і З.С.Нечипорук досліджували питання планування роботи районних відділів народної освіти та інспектування діяльності адміністрації школи. На 70-ті роки припадає розвиток теорії систем і кібернетики, теорії соціального управління, розроблюваної такими вченими, як В.Г.Афанасьєв, Д.М.Гвішіані, А.І.Берг, В.М.Глушков, М.П.Федоренко. На основі методології системного підходу розвивається теорія управління народною освітою. В Україні цю проблему розробляли відомі вчені: В.І.Бондар, Є.С.Березняк, Б.С.Кобзар, В.І.Маслов, В.С.Шкельна, М.В.Чер-

пінський. Дослідження В.П.Гончарової, М.П.Легкого, Н.М.Острроверхової, В.Г.Постового, Д.І.Румянцевої сприяли розвитку теоретичної бази контролюючої діяльності органів народної освіти, керівників шкіл. Практичний досвід роботи районних відділів народної освіти в умовах здійснення переходу до загальної середньої освіти відображено в працях М.Я.Корніяки, В.І.Кротова, А.М.Міненка, В.Г.Стіюси та ін.

На початку 80-х років питання підвищення рівня управлінської діяльності районної ланки освіти, взаємозв'язку інспекторського і внутрішньошкільного контролю, системи інспектування ґрунтовно розглянуто в наукових працях радянських школознавців, зокрема, Ю.В.Васильєва, Н.В.Горбунової, В.П.Давидова, Н.С.Жбанкової, Ю.А.Конаржевського, М.С.Сунцова, М.К.Рункової, П.В.Худомінського, Т.І.Шамової, Ф.Є.Штикала. Управління освітою в СРСР /1917-1977 р./ висвітлено в історико-педагогічних працях Ф.Г.Паначина, який розглядає становлення і розвиток радянських органів управління народною освітою лише в окремих організаційно-педагогічних аспектах керівництва освітою.

У 80-90-ті роки питання становлення національної школи і управління нею, створення органів освіти в Україні, історичне минуле їх досліджено в працях Н.П.Калениченко, С.В.Крисюка, В.К.Майборода, О.Р.Мазуркевича, П.П.Панченка, С.М.Філоненка, М.Д.Ярмаченка. У вітчизняній і зарубіжній педагогічній літературі досліджуваного періоду широко висвітлено технологією процесу інспектування районними відділами народної освіти основних напрямів діяльності загальноосвітніх шкіл.

У ряді підручників та навчальних посібників з історії педагогіки і школознавства для студентів педвузів стисло розглянуто становлення, розвиток і управління системою народної освіти в



в СРСР. У посібниках 50-60-х років ці історико-педагогічні відомості є неповними, несоб'єктивними, а навчання і виховання дітей розглядається переважно на основі теорії комуністичного виховання підростаючого покоління. Водночас ці праці мають певну наукову цінність щодо фактичного матеріалу і їх можна використовувати як для розробки загальних концепцій національної школи, так і для реформування системи управління освітою на різних рівнях.

Аналіз дослідженості проблеми свідчить про те, що значну частину історичних джерел, особливо матеріалів архівів і педагогічної періодики, ще не введено в науковий обіг; накопичені вітчизняною наукою відомості недостатньо характеризують початковий період діяльності районних відділів народної освіти в Україні, що гальмує реалізацію теоретичного потенціалу і практичного досвіду в розв'язанні цієї проблеми; бракує також дисертаційних досліджень, які б розкривали історико-педагогічне значення і досвід роботи районних відділів освіти.

Актуальність нашого дослідження зумовлена і значущістю історичного досвіду функціонування районних відділів народної освіти для вдосконалення діяльності навчально-виховних закладів у сучасних умовах демократизації суспільного розвитку. Здійснене дослідження збагачує також знання з історії розвитку органів народної освіти в Україні конкретними фактами, документами і висновками, аналізом суперечливого та неоднозначного характеру поступу педагогічної науки. Це й обумовило вибір теми дослідження: "Діяльність районних відділів освіти з управління навчально-виховними закладами в Україні" /1917-1994 рр./.

Хронологічні рамки дослідження охоплюють 1917-1994 рр., які умовно поділяють на чотири основних періоди: 1/ 1917-1920 рр.; 2/ 1920-1932 рр.; 3/ 1932-1984 рр.; 4/ 1984-1994 рр. Кожен пе-

ріод характеризується об'єктивними соціально-економічними, політичними та культурними особливостями розвитку країни; особливостями розвитку української національної школи як важливого соціального і духовного інституту формування світогляду народу; специфікою еволюції предмета дослідження. Оскільки проблема становлення і розвиток районних відділів освіти в Україні є комплексною, ми обмежилися розглядом лише основних її аспектів, зокрема, еволюції змісту, організаційної структури, форм і функцій районних відділів народної освіти в різні періоди розвитку України.

Об'єкт дослідження: система управління освітою в Україні /1917-1994 рр./.

Предмет дослідження: процес становлення і розвиток районних відділів освіти в Україні /1917-1994 рр./.

Мета дослідження: здійснити ретроспективний і конструктивно-критичний аналіз генезису і результатів основних напрямів діяльності районних відділів освіти в Україні в окреслених хронологічних рамках та визначити шляхи використання елементів теорії і практичного досвіду в сучасних умовах.

Основні завдання дослідження такі:

- визначити й обґрунтувати періоди розвитку районних відділів освіти та проаналізувати динаміку їхнього формування і функціонування в 1917-1994 рр.;

- вичленити найважливіші тенденції змін у змісті діяльності, структурі і функціях районних відділів освіти в досліджуваній період;

- оцінити внесок прогресивних організаторів Наркомосу України у становленні і розвитку районних відділів народної освіти;

- визначити особливості діяльності районних відділів освіти в умовах демократизації суспільства;

- обґрунтувати перспективні шляхи удосконалення діяльності районних відділів освіти на сучасному етапі.

Методологічними засадами дослідження є теорія наукового пізнання, положення системного підходу як одного з напрямів розвитку процесу управління освітою, про діалектичну єдність національного і загальнолюдського, про історично мінливий характер освіти й освітніх закладів, а також Закони України "Про освіту", "Про національні меншини в Україні"; "Про мови в Україні", Державна національна програма "Освіта" /"Україна XXI ст."/.

Методи дослідження: історичний, проблемний і структурний методи у їхній єдності; конкретно-пошуковий метод /аналіз, синтез та узагальнення історичних фактів/; систематизація і класифікація історичного матеріалу та архівних документів; теоретичний аналіз джерел; аналіз передового управлінського досвіду діяльності районних відділів освіти; бесіди з завідуючими районними відділами освіти, інспекторами відділів, директорами шкіл; вивчення документації відділів.

Джерелами дослідження були насамперед історико-педагогічні матеріали /починаючи з 1917 р. і до цього часу/, провідні педагогічні журнали "Шлях освіти", "Вільна українська школа", "Радянська школа", "Рідна школа", "Початкова школа", "Советская педагогика", "Народное образование", "Інформаційний збірник Міністерства освіти України", "Вісник Академії педагогічних наук України" та інші, в яких висвітлюється робота районних відділів народної освіти в Україні та країнах близького і далекого зарубіжжя.

У процесі дослідження ми використовували фонди: бібліотек - Центральної наукової бібліотеки АН України ім. В.Вернадського, Державної Парламентської бібліотеки України та її відділу рідкісних книг і рукописів, Державної науково-технічної бібліотеки України, Миколаївської обласної наукової бібліотеки ім. О.Гмирєва; архівів - Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України /ф.34, 2201, 166/, Центрального державного архіву Жовтневої революції і соціалістичного будівництва України /ф.166, ф.539/; Миколаївського обласного архіву, законодавчі акти партійних і державних органів, ділові документи районних відділів народної освіти.

Наукова новизна і теоретичне значення дослідження полягають у тому, що в ньому викладено історію виникнення, становлення і розвитку районних відділів освіти в Україні /1917-1994 рр./; визначено і науково обгрунтовано періоди становлення і розвитку районних відділів освіти; розкрито мету, завдання, зміст, функції і форми роботи відділів освіти в Україні та місце районної ланки в системі управління освітою у визначений період; вперше в науковий обіг введено невідомі та маловідомі джерела, документи, архівні матеріали, журнальні статті, що розкривають становлення і розвиток системи управління на рівні району в Україні в 1917-1994 рр. і дають змогу глибше розглянути досліджувану проблему; на основі педагогічної теорії і практичного досвіду діяльності районних відділів освіти обгрунтовано і визначено напрями вдосконалення управління школами; узагальнено знання з даної проблеми з урахуванням сучасних методологічних позицій і порівняльно-історичного підходу.

Практичне значення дослідження полягає

в тому, що його зміст і висновки можна використовувати під час розробки курсів школознавства та історії педагогіки в педагогічних інститутах і університетах, інститутах підвищення кваліфікації управлінських кадрів, при складанні навчально-методичних програм і планів, методичних посібників, читанні лекцій з історії педагогіки, спеціальних курсів школознавства, теорії і практики управління освітою.

А п р о б а ц і я р е з у л ь т а т і в д о с л і д ж е н н я . Основні положення і результати дослідження було обговорено на міжнародних, всесоюзних, всеукраїнських та міжрегіональних науково-практичних конференціях, міжнародних і всеукраїнських семінарах з проблем управління: "П Міжнародна українсько-канадська конференція" /Одеса, Миколаїв, Херсон, 1994 р./, "Становлення і розвиток виховних систем: досвід, проблеми, перспективи" / Миколаїв, Москва, 1992/, "Всеукраїнська науково-практична конференція з проблем роботи середніх загальноосвітніх закладів нового типу" /Київ, 1994/, "Становлення шкіл нового типу: досвід, проблеми, перспективи" /Миколаїв, 1995/, "Лідери освіти" /Одеса, 1995/.

Результати дослідження відображено у 10-и публікаціях.

Н а з а х и с т в и н е с е н о :

- обґрунтування основних періодів розвитку районних відділів освіти в окреслених хронологічних рамках, критичний аналіз змісту їхньої роботи;

- концептуальне положення про те, що зміна освітньої парадигми є основною причиною зміни змісту діяльності, структури і функцій районних відділів освіти на різних етапах їхнього функціонування;

- оцінку внеску прогресивних організаторів Наркомосу України у становленні і розвитку районних відділів освіти;

- обґрунтування перспективних шляхів удосконалення діяльності районних відділів освіти на сучасному етапі.

Структура роботи. Дисертація складається із вступу, двох розділів, висновків, списку використаної літератури.

### ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДОСЛІДЖЕННЯ

У в с т у п і обґрунтовано актуальність обраної теми, визначено об'єкт, предмет дослідження, сформульовано його мету і головні завдання, визначено методологічні й теоретичні основи, методи дослідження, наукову новизну, теоретичну і практичну значущість, джерелознавчу базу, сформульовано основні положення, які винесено на захист.

У першому розділі "Становлення органів освіти та управління навчальними закладами в Україні" проаналізовано діяльність інспекції народних училищ щодо керівництва освітнім процесом у закладах різного типу початку ХХ століття, розглянуто соціально-економічні, політичні і культурні передумови створення органів управління навчальними закладами в дореволюційній Росії і в Україні з 1917 по 1920 рр., висвітлено організацію управління освітою і шкільну політику різних урядів в Україні у 1917-1920 рр., визначено зміст, функції, форми роботи відділів народної освіти в умовах розвитку національної школи в Україні у досліджуваному періоді.

Інспекцію народних училищ було засновано в Росії для Петербурзької, Московської та деяких інших губерній, а в 1869 р. для 34 губерній Росії. Посади інспекторів народних училищ з 1869 р. і директорів народних училищ з 1874 р. введено з метою посилення контролю за роботою шкіл і діяльністю вчителів. Запровадження інспекції народних училищ і розширення їхніх контролюючих функцій є підтвердженням того, що царизм не хотів відмовлятися від старих методів проведення своєї реакційної політики. Державні чинов-

ники Міністерства освіти в дореволюційній Росії відстоювали інтереси самодержавства і виконували функції політичного нагляду за вчительством.

Демократичний напрям у народній освіті України в ХІХ ст. представляли М.Ф.Бунаков, В.І.Водовозов, П.А.Грабовський, М.П.Драгоманов, В.Н.Каразін, А.А.Русов, С.Ф.Русова, К.Д.Ушинський, Т.Г.Шевченко та ін. Навіть у важкі часи русифікації України вони усвідомлювали, що в рамках чужої освітньої системи розвиток національної школи є малоперспективним.

Нами встановлено, що в Україні, як і в Росії, на початку ХХ ст. історично склалася централізована державна система управління освітою з чітко окресленою ієрархічною структурою. Система управління народною освітою будувалася на засадах суворої ієрархії і бюрократії, дріб'язкової опіки міністерства над нижчими ланками бюрократичного апарату. Керівництво школами в навчальних округах Міністерство народної освіти здійснювало через попечительську раду округів та через ради училищ, які створили при них. Наступною ланкою системи управління освітою на місцях були губернські ради інспекторів і директорів губернських народних училищ, далі за рангом – почесний попечитель /міста або окремої школи/. Найнижча адміністративна інстанція – педагогічна рада школи, директор гімназії і прогімназії. Обов'язки і права представників адміністративних органів визначало Міністерство народної освіти.

Прогресивні представники державного чиновництва вважали, що нагальні проблеми системи освіти може вирішити тільки уряд шляхом проведення радикальних реформ з їхньою безпосередньою участю.

За результатами проведеного дослідження можна зробити висновки, що в надзвичайно складний час /1917-1920 рр./, коли в Ук-

раїні кілька разів змінювалася влада, шкільна політика різних урядів Центральної Ради, Генерального секретаріату, Гетьманату, Директорії була спрямована на розвиток і поширення української мови, культури, національної школи, через місцеві органи управління.

На першому і другому етапах становлення Української держави розвиток усіх сфер суспільного життя, зокрема й освіти, відбувався на демократичних засадах. Перший з цих етапів припадає на час з березня 1917 по квітень 1918 року, коли основні політичні сили в Україні об'єдналися в Українську Центральну Раду. Вона створює спеціальну шкільну комісію, на яку було покладено організацію нової системи освіти. Вже після проголошення I Універсалом автономії України /червень 1917 р./ було сформовано перший державний орган управління освітою - Генеральний Секретаріат Освіти /ГСО/ на чолі з І.Стешенком. Новоутворений державний орган вбачав своє головне завдання в українізації школи і розв'язанні пов'язаних з цим проблем.

Після проголошення 7 листопада 1917 року III Універсалу уряд УНР повністю бере на себе важелі управління. В галузі освіти України це проявилось у ліквідації Міністерства народної освіти й адміністративних районів у системі управління навчальними закладами. Замість дирекцій і інспекцій народних шкіл було створено народні комісаріати з представниками основних націй, які жили в Україні, і шкільні ради при них. Саме в цей період було організовано відділи народної освіти при губернських, земських і міських управах згідно з розробленим "Планом управління освітою в Україні". Відповідно до розпорядження Генерального Секретаріату Освіти церковно-парафіяльні школи було передано у відання земських управ, тобто припинено різновідомче управління освітою.

Організаційна діяльність відділів народної освіти спрямовувалася на формування шкільної мережі, навчання дітей українською мовою у початковій і середній школі, розробку навчальних планів і програм, створення курсів для підготовки інструкторів та інших працівників освіти.

Отже, за часів Центральної Ради в Україні відбувалося створення єдиної, обов'язкової, безплатної, загальноосвітньої, демократичної школи з 7-річним навчанням. Передбачалася децентралізація та демократизація усієї освітньої справи. Важливе місце в цьому процесі відводилося як місцевому територіальному /земству/, так і внутрішньошкільному самоврядуванню.

Перший період існування Радянської влади в Україні /з грудня 1917 року по березень 1918 року/ виявився занадто коротким і практично окрім декларативних намірів в освіті нічого не здійснювалося. Наприкінці квітня 1918 року припиняє свою діяльність Центральна Рада. Відтоді розпочинається другий історичний етап, коли Український уряд очолює гетьман П.Скоропадський. За часів гетьманської влади, що проіснувала до середини листопада 1918 року, тривала активна розбудова української державності. Гетьманський уряд продовжував політику Центральної Ради щодо розвитку українського шкільництва. Наприкінці правління П.Скоропадського в Україні функціонувало більше однієї тисячі різних навчальних закладів. Отже, у 1917-1920 рр. в Україні на першому і другому історичних етапах відбувалася демократизація громадського життя, зокрема й освітнього.

Після встановлення Радянської влади /1920 р./ в Україні було ліквідовано земські управи і припинено їхню освітню діяльність, а повноваження їх передано місцевим Радам. Відділи народної освіти набули подвійного підпорядкування - виконкому місцевої Ради і вищестоящому органу управління системи освіти; поступово почала

визначатися структура місцевих органів влади, їхні функції. Основні напрями діяльності відділів народної освіти в 1920 р. визначено в "Декларації соціального виховання дітей". У ній сформульовано соціалістичні принципи побудови системи народної освіти, намічено шляхи докорінної зміни змісту, організації, форм і методів навчально-виховної роботи школи.

Утвердження Радянської влади потребувало міцного ідеологічного підґрунтя, відтак треба було реформувати систему освіти й змусити її слугувати своїм цілям. Саме на це спрямовувалася державна освітня політика з 20-х років. Керівники українського Наркомосу, враховуючи тяжку економічну ситуацію, що склалася внаслідок першої світової і громадянської воєн, та процес творення "соціалістичного суспільства", почали розробляти модель нової освітньої системи, плануючи модернізацію мережі навчально-виховних закладів з урахуванням національного складу України.

З 1921 року розпочався процес реформування системи освіти України. У 1922 р. було прийнято "Кодекс законів про народну освіту УСРР", який не мав аналогів у тодішньому СРСР і в якому згадані вище засади вітчизняного шкільництва набували статусу юридичної норми. У "Кодексі..." сформульовано мету й завдання навчання та виховання, національні пріоритети в здійсненні цього процесу, визначено структуру системи народної освіти. В ньому, зокрема, зазначалося, що загальне керівництво справою народної освіти і вищий нагляд за навчально-виховними та іншими закладами в УСРР належить Народному комісаріату освіти, а на місцях - губернським і повітовим відділам народної освіти. Модель системи народної освіти, розроблена керівниками українського Наркомосу 20-х років, мала такий вигляд: дошкільне виховання - дитячий садок; шкільництво - заклади соціальних та профшколи; вища освіта.

Український варіант радянської освітньої системи мав певні відмінності від російського. В такому вигляді із змінами і модифікаціями він проіснував до початку 30-х років, тобто до силової уніфікації системи народної освіти в масштабах СРСР.

У 20-30-ті роки основні обов'язки інспекції шкіл місцевих органів освіти полягали у здійсненні контролю за виконанням розпоряджень Наркомосу УРСР, нагляді за адміністративно-педагогічною і фінансово-господарською діяльністю закладів освіти /"Положення про інспектора", прийняте у 1923 році/. У 1924 році було затверджено штати губернських і повітових інспекторів. З метою подальшого поліпшення керівництва школами і на виконання постанови ЦК ВКП/б/ "Про організацію Наркомосу УРСР" збільшено штати центрального апарату і скорочено штати місцевих відділів. Органи народної освіти було реорганізовано за участю Робітничо-селянської інспекції. У 1920-1922 рр. уряд вжив заходів щодо поліпшення районування, адміністративно-господарського поділу /область, район/ території для вдосконалення керівництва народною освітою. У галузі організаційно-педагогічної роботи на основі розгорнутого районування було ліквідовано окружні відділи народної освіти і створено райвно. Внаслідок цієї реорганізації було впорядковано організаційну структуру районних відділів народної освіти, відновлено і зміцнено інспекцію шкіл на всіх рівнях керівництва системою народної освіти. У постанові уряду і ЦК ВКП/б/ "Про початкову і середню школу" від 25 серпня 1932 року передбачалося подальше зміцнення районної інспекції, яка віднині мала комплектуватися із розрахунку двох інспекторів на район, а також введення в систему органів народної освіти інституту інструкторів для постійної практичної допомоги вчителів.

Отже, можна зробити висновок, що протягом 20-х років в Україні склалася своя специфічна система освіти, яка мала яскраво

виражений національний характер. Наприкінці 20-х років набрало актуальності питання узгодження, а по суті, уніфікації, як освітніх систем, так і систем управління, які існували в радянських республіках. З 1930 р. в Україні поступово починає впроваджуватись єдина уніфікована система народної освіти Союзу РСР, що призвело до чергової зміни цілей, завдань і структури освітньої системи в Україні.

У другому розділі "Зміст роботи і функції районних відділів народної освіти щодо управління школами /1932-1994 рр./" розглянуто діяльність районних відділів народної освіти в умовах здійснення загальної середньої освіти в Україні; визначено структуру, функції, зміст і основні напрями діяльності відділів освіти та шкільної інспекції; виявлено закономірності розвитку шкільної мережі з урахуванням географічних особливостей районів України і сформульовано основні принципи її побудови. Значну увагу приділено дослідженню демократизації діяльності районних відділів освіти як одного з основних напрямів реформування системи освіти у 80-90-ті роки.

Мета освітньої реформи 30-х років у Союзі РСР, на наш погляд, полягала у створенні єдиної централізованої системи народної освіти, яка давала змогу жорстко контролювати діяльність шкіл.

У процесі дослідження з'ясувалося, що з 40-х років починає формуватися система діяльності районної інспекції шкіл, упорядковується організаційна структура районного відділу освіти. Перевірка шкіл набуває планомірного характеру. Основні зусилля працівники відділів освіти спрямовували на контрольно-організаційну роботу, пов'язану із здійсненням загальної середньої освіти в місті і завершенням загальної семилітньої освіти у селі, розробкою науково-педагогічних основ загального початкового навчання.

а також з перспективним плануванням учнівського контингенту, визначенням потреб в учительських кадрах та матеріальних витрат на розвиток навчально-матеріальної бази шкіл. Після партійно-урядових постанов про школу /1931-1933 рр./ відбулася остаточна централізація керівництва закладами народної освіти, навчально-виховним процесом, уніфікація змісту навчальних програм, планів, предметів, незалежно від етнокультурних регіонів країни та особливостей Їхнього соціального й історичного розвитку.

Головні напрями роботи районних відділів народної освіти та основні завдання визначала Комуністична партія і її Центральний Комітет. Вказівки партії спрямовували діяльність органів народної освіти на всебічне удосконалення керівництва шкільною справою і стали методологічною основою для розв'язання наукових проблем соціалістичної педагогіки, школознавства і практичної діяльності. Закон "Про зміцнення зв'язку школи із життям і про подальший розвиток системи народної освіти" /1958 р./, "Положення про шкільну інспекцію" /1972 р./ і "Положення про відділ народної освіти виконавчого комітету районної Ради депутатів трудящих" /1972 р./ визначали мету, завдання, функції, зміст діяльності працівників районних відділів народної освіти.

У 30-50-80-ті роки працівниками районних органів освіти й педагогічної науки, шкільною інспекцією було створено сприятливі умови для організаційно-педагогічних і програмно-методичних нововведень у вивченні навчальних предметів, що дало змогу підвищити рівень освіти, удосконалити структуру загальної середньої освіти протягом цього періоду. Однією з важливих організаційних функцій районних відділів народної освіти протягом 30-80-х років були контроль і перевірка виконання нормативних і директивних вказівок держави та інспектування закладів освіти. Нами виявлено характерні особливості контролю як основної функції в структурі

діяльності райвно цього періоду: формалізм у проведенні перевірок, відсутність плановості й оперативності, дублювання і паралелізм під час інспекторських перевірок, здійснених органами освіти різних рівнів, суб"єктивізм в оцінці роботи вчителів, учнів і діяльності школи в цілому, гіпертрофія інспекторського контролю. Вивчення об"єктів інспекторського контролю з 40-х років показало, що його було зосереджено здебільшого на якості стану навчання і виховання учнів, з 80-х - на рівні внутрішньо-шкільного керівництва навчально-виховним процесом з боку адміністрації шкіл.

З 1984 року по 1991 рік районні відділи народної освіти здійснювали єдину державну політику Союзу РСР у галузі освіти щодо реалізації "Основних напрямів реформи загальноосвітньої і професійної школи" /1984 р./ і виконання організаційно-розпорядчих документів Міністерств освіти СРСР і УРСР.

У процесі дослідження з"ясовано, що реформа зорієнтувала-ся на екстенсивні підходи до виконання школою своїх соціальних завдань. При цьому не передбачалося удосконалення системи освіти на демократичних засадах. Процес демократизації суспільства призвів, починаючи з 1988 р., до змін у системі народної освіти і, зокрема, в системі управління. Зміни в соціально-економічному і політичному житті країни вимагали від освітньої системи формування вільної від ідеологічних догм особистості, підприємливої, самостійної, здатної жити в демократичному суспільстві. Вирішувати нові завдання, поставлені перед системою освіти, без створення цілісної і гнучкої системи управління, без всебічної демократизації цього процесу було неможливо. Демократизацію управління розглядали як дієву допомогу вчителів та керівників школи на основі вивчення їхньої професійної компетентності і

рівня педагогічної майстерності, як розвиток самоуправлінських засад, залучення до керування школою, делегування деяких повноважень громадськості, надання самостійності школі і збільшення відповідальності її перед суспільством. В управлінській діяльності працівників районного відділу освіти значне місце посідали такі питання: всебічне вивчення стану внутрішньошкільного управління; стимулювання роботи вчителів і керівників шкіл; формування в них умінь самоаналізу своєї діяльності, творчого підходу до пошуку найбільш ефективних форм і методів, технологій навчання і виховання; впровадження в шкільну практику результатів наукових досліджень педагогічного досвіду.

Значну частину об'єктів контролю, яку традиційно відносили до інспекторського, відповідно до нових нормативних документів було покладено на внутрішньошкільний контроль. За цих умов поширення набуло делегування функцій як згори вниз /районо - школа/, так і знизу вгору; змінювалися функціональні обов'язки апарату управління.

Аналіз управлінського досвіду роботи рай/міськ/відділів народної освіти і районних методичних кабінетів 4-х районів м.Миколаєва; Баштанського, Доманівського Миколаївської області; м.Первомайська Миколаївської області; Таращанського, Броварського, Татієвського, Бориспільського Київської області; Славуцького і Тульчинського Вінницької області; Дзержинського району - м.Кривий Ріг та інших щодо змісту і функцій свідчить про те, що є різні варіанти розподілу функціональних обов'язків інспекторів і методистів. При цьому не так важливо, як називалася посада працівника районного відділу освіти /радник, інспектор, інспектор-методист, експерт, інспектор-організатор, інспектор-куратор/, істотним було те, що зміст діяльності і функції відповідали новим

завданням керівництва школою.

З часу проголошення незалежності України /1991 р./ одним з основних завдань стає відродження національної системи освіти й управління освітою. Діяльність районних відділів освіти в сучасних умовах спрямовується на реалізацію стратегічних завдань, пов'язаних з реформуванням управління освітою, це: виконання законодавства в галузі освіти; забезпечення ефективної діяльності навчально-виховних закладів в умовах формування державності, нових ринкових відносин, ринку інтелектуальних ресурсів і освітніх послуг; розвиток і удосконалення всіх напрямів діяльності навчально-виховних закладів; проведення експерименту на регіональному та місцевому рівнях; виконання державно-освітніх стандартів; стимулювання творчого пошуку педагогів.

У в и с н о в к а х викладено основні результати дослідження:

І. Районні відділи освіти - необхідний і важливий компонент удосконалення системи освіти. Роль цих управлінських установ зростає у зв'язку з інтенсивними змінами в соціальних, політичних і економічних структурах, переоцінкою культурних цінностей. Результатом таких перетворень є зміна системи освіти й управління нею. Цим було зумовлено створення нової системи освіти й органів управління в Україні після революції 1917 р. Реформування шкільного життя в Україні почалося з ліквідації Міністерства народної освіти та адміністративних районів у системі управління навчальними закладами, які існували в дореволюційній Росії. Саме в цей період було створено відділи народної освіти при губернських, земських і міських управах, затверджено "План управління освітою в Україні". Отже, створення органів управління в 1917-1920 рр. було закономірним етапом формування нової системи освіти в Україні.

2. На основі узагальнення результатів аналізу цілей, завдань, змісту, функцій, форм і практичного досвіду роботи районних відділів освіти нами визначено та обгрунтовано основні періоди становлення і розвитку районних відділів освіти.

Період 1917-1920 рр. - важливий, складний і суперечливий у розвитку Української держави, її економіки, освіти й культури. Шкільна політика різних урядів /Центральна Рада, Генеральний Секретаріат, Гетьманат, Директорія/ була спрямована на розвиток української мови, культури, національної школи через місцеві органи управління. Саме в цей час викристалізувалася ідея створення національної освіти і було зроблено перші теоретичні й практичні кроки в цій справі.

Період з 1920-1932 рр. характеризується різкою зміною соціально-класових пріоритетів у системі народної освіти, при збереженні національних тенденцій в її розвитку, формуванням районних відділів освіти і шкільної інспекції в умовах створення національної системи освіти, підготовкою управлінських кадрів. З встановленням Радянської влади /січень 1920 р./ було створено Народний комісаріат освіти і відділи народної освіти при виконавчих комітетах місцевих органів з подвійним підпорядкуванням. Протягом 20-х років в Україні склалася своя специфічна система освіти, яка враховувала соціально-економічну ситуацію в республіці і відповідала її потребам.

У 1932-1984 рр. утверджується єдина система управління освітою в Союзі РСР. Уніфікуються цілі, завдання, організаційні форми, зміст, функції і методи роботи районних відділів народної освіти.

Період 1984-1994 рр. характеризується реформуванням системи освіти й удосконаленням діяльності районних відділів управління в умовах демократизації суспільства. Проведені в Україні /1984-1991 рр./ реформи в галузі освіти є складовими ланками політич-

ної стратегії держави, спрямованої на перебудову і прискорення соціально-економічного і культурного розвитку країни.

Отже, зміни освітніх парадигм протягом досліджуваного періоду /1917-1994 рр./ обумовили цілі, завдання, структуру, функції районних відділів освіти, а також зміст роботи інспекторів шкіл з управління навчально-виховними закладами.

3. У дослідженні визначено перспективні шляхи удосконалення діяльності районних відділів освіти на сучасному етапі, зокрема: створення системи управління на державно-громадських засадах; дослідження гнучкості управлінських структур; визначення провідних функцій у діяльності районних відділів освіти; розвиток школи як цілісної, самостійної, соціально-педагогічної системи при взаємозв'язку її з іншими соціальними системами і органами управління освітою; посилення регіональної спрямованості в діяльності відділів і закладів освіти на всіх рівнях; підвищення професійної компетентності працівників відділів освіти; приведення у відповідність до вимог демократизації системи інспектування, видів і форм контролю, збагачення їхнього змісту. Контроль, крім атестаційної, інформаційної має передбачати коригувальну, інструктивно-методичну, навчальну і стимулюючу функції.

4. Між деякими напрямами організаційно-педагогічної і науково-дослідної роботи, яку нині здійснюють районні відділи освіти, і педагогічними пошуками Наркомосу України і його місцевих органів в 20-ті роки існує наступність. Так, дуже актуальними сьогодні є питання: реалізація проєктів національної школи; національного компонента змісту освіти /вивчення у школах географії та історії України, Конституції України/, втілення демократичних засад в управлінні, залучення учнів до дослідницької роботи.

5. На початковому етапі створення системи управління освітою в Україні помітну роль відігравали перші організатори Наркомосу і його місцевих органів радянського періоду, зокрема, Г.Ф.Гринько, Я.П.Ряппо, М.О.Скрипник, О.Я.Шумський та інші, які розробляли актуальні для того часу проблеми становлення державного керівництва й управління національною системою освіти на основі послідовної демократизації, створення і розвитку національної школи та системи освіти, підготовки національних управлінських кадрів, формування змісту освіти тощо. У набутому досвіді є чимало оригінальних і сміливих рішень відносно змісту, функцій, форм і методів роботи місцевих органів освіти Наркомосу України.

Виконане нами дослідження не вичерпує всіх можливих аспектів розв'язання розглядуваної проблеми. На нашу думку, потребують подальшого опрацювання такі питання: становлення і розвиток системи управління освітою в Україні, управління навчально-виховними закладами на регіональному рівні, науково-дослідна діяльність районних відділів освіти.

Основні положення дисертаційного дослідження викладено в таких публікаціях:

1. З історії інспектування шкіл //Історико-педагогічний досвід та сучасні проблеми управління навчально-виховним процесом у гімназії./Зб. ст./- Миколаїв, 1994. - С.10-23.

2. Організація, зміст та методи навчання в гімназії першої половини ХІХ ст.//Історико-педагогічний досвід та сучасні проблеми управління навчально-виховним процесом у гімназії./Зб. ст./- Миколаїв, 1994. - С. 1-9. /У співавт.: Москаленко Н.В./.

3. Особливості управління навчальним процесом у гімназії //Історико-педагогічний досвід та сучасні проблеми управління

навчально-виховним процесом у гімназії./36. ст./- Миколаїв, 1994. - С. 23-32. /У співавт.: Москаленко Н.В./.

4. Методична служба як система // Інформаційно-методичний вісник № 4. - Миколаїв, 1996. - С. 48-59.

5. Про організацію методичної роботи // Інформаційно-методичний вісник № 4. - Миколаїв, 1996. - С. 23-26.

6. Про підготовку та перепідготовку заступників директорів із науково-методичної роботи в навчальних закладах нового типу // Матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції "Становлення шкіл нового типу: досвід, проблеми, перспективи". 12-13 вересня 1995 р. - Миколаїв, 1995. - С. 71-74.

7. Програма по історії педагогіки. - Николаев, 1994. - 60 с.

8. Технология аттестации педагогических работников /Методические рекомендации руководителям школ/. - Николаев, 1994. - 45 с.

9. Внутрішньошкільний контроль у гімназії // Всеукраїнська науково-практична конференція з проблем роботи середніх загальноосвітніх навчально-виховних закладів нового типу. 2-4 лютого 1994 р. Тези доповідей та виступів. - Вип.2. - К., 1994. - С.162-164, /У співавт.: Москаленко Н.В./.

10. Планування внутрішньошкільного контролю на інформаційній основі /Методичні рекомендації для керівників шкіл/. - Миколаїв, 1996. - 70 с. /У співавт.: Легкий М.П./.

КАЛИНИНА Людмила Николаевна. Деятельность районных отделов образования по управлению учебно-воспитательными учреждениями в Украине /1917-1994 гг./.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата педагогических наук по специальности 13.00.01 - теория и история педагогика. Институт педагогики АПН Украины, Киев, 1996.

В диссертации на конкретном историческом материале представлена история возникновения и развития районных отделов образования как низшей структуры управления. Определена периодизация

становлення і розвитку районних відділів освіти в Україні. Показана можливість творчого використання досвіду роботи районних відділів освіти на якісному новому рівні розвитку педагогічної науки в школі. Обобщені відповідно до сучасних методологічних позицій і порівняльно-історичного підходу складившиєся к настоящему времени знання о становленні і розвитку управління навчально-виховними закладами на районному рівні.

Ключові слова: районний відділ освіти, управління, зміст діяльності, структура, функції, становлення, розвиток.

#### A N N O T A T I O N

L.N.Kalinina, Activity of District Departments of Education in administering educational establishments in Ukraine. /1917-1994/.

Dissertation for Degree of a Candidate of Pedagogical Sciences, speciality 13.00.01 - theory and history of pedagogics. Institute of Pedagogics at the Academy of Sciences of Ukraine, Kiev, 1996.

Using concrete historical materials, the Dissertation presents history of origin and development of District departments of Education as lower structures of administration. It determines periodicity of formation and development of District Departments of Education in Ukraine. It shows possibility of creative utilization of experience gained by the District Departments of Education at new quality levels of pedagogical science at school. It generalizes, according to modern methodological positions and comparative-historical approach, the contemporary knowledge about formation and development of administering the educational establishments at district level.

Ключові слова: районний відділ освіти, управління, зміст діяльності, структура, функції, становлення, розвиток.

*Л.Калініна*



Faint, illegible text at the top of the page, possibly a title or header section.

Second paragraph of faint, illegible text.

Third paragraph of faint, illegible text.

Main body of faint, illegible text, containing several paragraphs. A large brown stain is visible on the left side of this section.

Final paragraph of faint, illegible text at the bottom of the page.