

## **ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ УКРАЇНИ У ПЕРІОД ОСВІТНІХ РЕФОРМ (XIX СТ.)**

*Статтю присвячено теоретичному обґрунтуванню особливостей управління вищими навчальними закладами України у період освітніх реформ XIX століття.*

*Ключові слова: університетська реформа, попечитель учбового округу, університетський статут, органи влади.*

**Актуальність та постановка проблеми у загальному вигляді.** Вища університетська освіта за останні сто років своєї історії перетворилась із елітарного на основний засіб відтворення інтелектуального, духовного потенціалу країни. Сьогодні вона перестала бути лише способом підготовки фахівців, а набула елементу обов'язкового ступеню розвитку людини. Реформування сучасної системи вищої освіти неможливо уявити без вдумливого та водночас незаангажованого погляду в минуле, адже реформи останньої чверті XX – початку XXI століття мають багато спільного з освітніми реформами, котрі відбувалися у XIX столітті (1802-1804, 1828-1835, 1862-1866, 1884) та сприяли становленню системи вищої освіти в Україні. Слід зазначити, що проблеми управління є найактуальнішими з огляду на трансформаційні й реформаторські процеси, що відбуваються нині в усіх галузях суспільного життя.

Отже, сучасне реформування вищої школи України зумовлює необхідність вивчення та ґрунтовного аналізу практики управління вищими навчальними закладами у період освітніх реформ XIX століття. Предметом нашого аналізу обрано ієрархізовану систему управління, що включає центральний (державний), регіональний (губернаторський) та місцевий (попечительський) рівень управління університетами.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Для нас особливо важливими є напрацювання сучасників освітніх реформ XIX століття (відомих істориків,

філософів, істориків педагогіки), котрі стояли біля джерел розробки проблем становлення системи вищої освіти: І.Альошинцева, Д.Багалія, К.Благовіщенського, В.Бузескула, М.Владимирського-Буданова, О.Головніна, М.Гербея, В.Іванівського Є.Ліхачової, М.Лавровського, І.Міхневич, М.Пирогова, С.Рождественського, К.Ушинського М.Халанського, Є.Шмід та ін.

Основною джерельною базою, в якій відображено процес освітніх реформ є державні законодавчі акти, представлені у збірниках: «Записки Департамента народного просвещения (1802-1864 pp.)». – СПб., 1866; «Настольная книга по народному образованию» В 6 т. – Т.1-3. – СПб., 1802-1868; «Полное собрание законов Российской империи». – СПб., 1910; «Сборник постановлений по Министерству народного просвещения». – СПб., 1864 та ін.

В дослідженні Н. Нечаєва «Реформи та контрреформи: із історії російських університетів» висвітлюється вплив освітніх реформ на розвиток вищих навчальних закладів Росії та України у кінці ХІХ – на початку ХХ ст.

Питання сучасного реформування вищої освіти окреслено у працях А.Алексюка, В.Андрущенко, В.Кременя, С.Ніколаєнка та ін. Розвиток вищої освіти проаналізовано такими науковцями, як Л.Вовк, М.Євтух, О.Глузман, Н.Дем'яненко, В.Майборода, І.Прокопенко, Б.Ступарик, О.Сухомлинська, М.Ярмаченко та ін.

**Формулювання цілей статті.** Мета даної статті полягає у теоретичному обґрунтуванні особливостей управління вищими навчальними закладами України у період освітніх реформ ХІХ століття. Для досягнення даної мети нами використано конкретно-пошуковий (який надав змогу здійснити теоретичний аналіз та синтез наукової інформації з досліджуваної проблеми) та порівняльно-зіставний (що дозволив здійснити порівняльно-зіставний аналіз статутних документів) методи.

**Виклад основного матеріалу.** У 1802 році Маніфестом Олександра ІІ «Про заснування міністерств» було створено Міністерство народної освіти, як головний законодавчий орган управління вищими навчальними закладами. Відповідно до маніфесту, міністерство підпорядковувалось імператору,

Комітету міністрів, Раді міністрів, Державній раді; принципи міністерського управління були викладені у 9-19 параграфах [1, с.36]. Першим міністром народної освіти було призначено П. Завадовського [1, с.37]. Як зазначає С. Рождественський, «1803 і 1804 роки були часом найбільш гарячої роботи... були організовані центральні установи і учбові округи, створені статuti для вищих, середніх та нижчих навчальних закладів... » [1, с.40].

Прийнятий 5 листопада 1804 р. університетський Статут (створений для Московського, Харківського та Казанського університетів) передбачав організацію в університеті «ради або загальних зборів» як «вищої інстанції по справам навчальним та справам судовим», а також управління університетом. Положеннями Статуту забезпечувався вільний доступ до університетської освіти, автономність управління, виборність органів управління: посади ректора, деканів, професорів, бібліотекаря були виборними. Таким чином, у 1802-1804 рр. було закладено правову основу управління діяльністю вищих навчальних закладів.

В 1817 році Міністерство народної освіти було перетворено на Міністерство духовних справ та народної освіти, з якого вже в 1824 році виокремлено Відомство духовних справ [2, с.834].

З огляду на досліджувану проблему, доцільно зазначити, що представниками місцевої влади у ХІХ столітті, які здійснювали безпосереднє управління вищими навчальними закладами, зокрема університетами, були попечителі учбових округів. Тому, на наш погляд, доцільним було б більш глибоко проаналізувати їх роль та обов'язки у системі управління університетами.

Ознайомлення із законодавчими документами, що регламентували діяльність вищих навчальних закладів України у ХІХ столітті, дає змогу констатувати, що повноваження попечителів встановлювалися університетськими статутами та спеціальними законами. Так, за статутом 1835 р. уся адміністративна влада над університетами знаходилася в руках

попечителя, від нього залежало університетське правління та вирішення всіх основних питань діяльності університетів.

Основна документація (діловодство) університетів проходила через попечителя. Звітна документація попечителів відігравала значну роль у формуванні урядової політики. Посада попечителя належала до високого III класу згідно Табелі про ранги, він призначався імператором з числа вищих сановників держави. Характерно, що попечителі зберегли значну владу за статутом 1863 р., їх функції не обмежувалися тільки загальним контролем (як того прагнули ради Харківського та Київського університетів). Попечителі мали право прийняття остаточних рішень з багатьох важливих питань. Характерною рисою статуту 1863 р. було те, що межі влади попечителя по відношенню до університетів не були достатньо чітко прописані, отож була закладена можливість збільшення його повноважень у певних ситуаціях. На сторінках тогочасних періодичних видань, у матеріалах, що стосуються діяльності університетів, ми знаходимо чимало документальних підтверджень, що свідчать про плідну співпрацю попечителів Київського, Харківського та Одеського учбових округів з університетами [4-9]. Управління на рівні попечителя виявлялося не лише у здійсненні загального нагляду, але й у розв'язанні конкретних проблем університетського життя.

Тим часом, увесь хід суспільно-економічного розвитку держави на початку 60-х рр. XIX ст. спонукав до більш радикальних змін у системі управління освітою. Як наслідок, Міністерством народної освіти на чолі з О.Головніним (1862–1866 рр.) було підготовлено нововведення, що передбачали: визначення справ, які за своїм характером можуть бути краще вирішені на рівні місцевих органів управління, й тих, що слід залишити для остаточного узгодження за міністерством; здійснення більш раціонального розподілу справ між самими центральними установами міністерства відповідно до значущості кожної з них (зміни в структурі Міністерства; скорочення і спрощення діловодства в усьому Міністерстві народної освіти шляхом відміни численних і зайвих формальностей).

При здійсненні кадрових призначень міністром народної освіти О.Головніним переважав принцип добору кадрів: при доборі кандидатів на посаду попечителів навчальних округів перевага віддавалася педагогам-фахівцям, адміністраторам, ученим, які виявили здібності до управлінської діяльності. Як наслідок, на початку 1860-х рр. відбуваються позитивні зміни у кадровому складі попечителів учбових округів, адже саме у цей час на посади попечителів почали призначатися відомі вчені, видатні організатори науки, прогресивно налаштовані особи (М.І.Пирогов, К.К.Фойгт, М.Р.Ребіндер).

Отже, зазначене вище дає змогу констатувати, що на початку 60-х рр. XIX століття в Україні поступово утверджувався курс на професіоналізацію системи управління освітою на місцевому рівні, відбувається децентралізація управління через посилення влади на місцевому рівні, зокрема прав попечителів навчальних округів.

Проте, починаючи з другої половини 60-х рр., офіційна освітня політика міністра народної освіти Д.Толстого (1866–1880) спрямовувалася не стільки на управління вищою школою, скільки на управління суспільством через школу. Сутність проведених освітніх контрреформ сприяла централізації влади і посиленні державного контролю в освіті, максимальному відмежуванні від неї суспільства, усуненні гласності у вирішенні освітніх проблем, а також жорсткій регламентації внутрішньої життєдіяльності вищої школи, посиленні ідеологічного тиску, скасуванні автономії та самостійності вищих навчальних закладів, елементи яких вона отримала завдяки реформі 1864 р.

Університетський статут 1884 р. суттєво сприяв зростанню прав попечителя щодо управління університетом, що перебував у його підпорядкуванні. Через закріплення у статуті значних функціональних обов'язків попечителів, уряд намагався посилити свій вплив, збільшити бюрократичний контроль за здійсненням навчального та наукового процесу в університетах. Тому, головним завданням попечителів в цей період стає забезпечення «спокою та порядку» в університетах, посилення нагляду за студентами та викладачами. Згідно статуту, попечителі мали спостерігати за

всією діяльністю університетів, особливо за їх культурно-просвітницькою роботою та популяризацією наукових знань. Звісно такий посилений контроль з боку місцевої влади був зумовлений соціально-політичними подіями, що відбувалися в останній чверті XIX ст. в Російській імперії, проте викликали надзвичайно гостру критику та спротив з боку керівників вищих навчальних закладів.

Отже, здійснення контролю попечителів над університетами наприкінці XIX ст. відбувалося шляхом всеосяжної регламентації життя університетів та проникнення нагляду в усі сфери їх діяльності. Однак посилення студентського руху та поширення ліберально-опозиційних поглядів серед професорсько-викладацького складу свідчило, перш за все, про кризу інституту попечителів. Тому, нам видається закономірним той факт, що університетські ради висловилися про кардинальні зміни щодо правового статусу попечителя, і, як наслідок, у проектах реформ університетів, розроблених на початку XX ст., посада попечителя скасувалася.

Система центрального, регіонального та місцевого управління освітою у 80-х рр. не зазнала суттєвих змін. Вона передбачала одноосібну владу міністра, функціонування законодавчих, консультативних та виконавчих органів. Місцевий рівень управління вибудовувався за принципами відомчого підпорядкування.

Таким чином, можемо констатувати, що у 70-80-х рр. XIX ст. було проведено контрреформи в системі вищої освіти та посилено централізацію управління нею.

Нагляд за діяльністю вищих навчальних закладів, в тому числі й університетів, на регіональному рівні здійснювався також на рівні губернської адміністрації. Тому, на наш погляд, доцільним було б проаналізувати повноваження губернатора щодо здійснення контролю за діяльністю вищих навчальних закладів.

Вивчення джерельної бази [1;3] дає змогу констатувати, що повноваження губернаторів Російської імперії по відношенню до органів

міністерства народної освіти на сьогодні є одним з найбільш недосліджених аспектів компетенції влади губернатора. Це зумовлено перш за все тим, що стосунки губернаторів з установами освіти були недостатньо чітко визначеними у законодавстві XIX ст. Відповідно до «Загального наказу цивільним губернаторам» 1837 р. губернатор мав право пред'являти законні вимоги до керівників університетів у випадку виявлення порушень та домагатися усунення недоліків. Однак губернатори мали ще й можливості впливати на урядову політику в цій галузі, яка була забезпечена механізмом оглядів губерній, особливих записок та складанням річних губернаторських звітів, до яких обов'язково включалися повні відомості про стан навчальних закладів губернії.

Закон 22 липня 1866 р. активізував губернаторську діяльність щодо нагляду за закладами освіти, однак компетенція губернатора в цьому напрямі розширена не була. Серед пріоритетних завдань, на які мав бути спрямований нагляд губернатора, особливо з 1860-х рр., була політична активність університетської молоді. Саме такі аспекти, перш за все, відображалися в річних губернаторських звітах. Однак, як свідчать звіти харківського, київського та новоросійського губернаторів, начальники губерній надавали багато важливої інформації, спостережень та пропозицій щодо університетів взагалі. При чому, нерідко законодавчі ініціативи губернаторів згодом втілювалися у конкретні законодавчі акти, які стосувалися змін університетського устрою та управління університетами. Розширення повноважень генерал-губернаторів та губернаторів щодо університетів відбулося з введенням Положення від 14 серпня 1881 р. Даний закон закріплював право названих посадових осіб закривати університети, збільшував права щодо перевірки благонадійності викладачів. У 1880-90-ті рр. річні губернаторські звіти, щотижневі записки та деяка інша документація все більше сфокусовані на спостереженні за політичними настроями в університетах.

Отже, урядова політика другої половини XIX ст. щодо вищих навчальних закладів відзначається суперечливим характером, прагненням пристосувати прогресивні риси університетського законодавства до бюрократичних механізмів, та спрямована на подолання опозиційного руху в університетах. Характерним явищем було те, що новий університетський статут 1884 р. посилював урядовий контроль та нагляд за діяльністю колегіальних університетських установ, скасовував автономію університетів. Кризові явища, що мали місце у внутрішній політиці Російської імперії на зламі XIX та XX століть, знайшли своє відображення в університетській політиці, важливе місце в якій відігравав інститут попечителів учбових округів, що уособлювали урядову політику й були її представниками на місцях.

Впродовж XIX століття спостерігається тенденція до підвищення професіоналізму попечителів та їх більш активне втручання в освітні справи. У другій половині XIX століття посилюється влада губернаторів над університетами, що було зумовлено зростанням політичної активності університетської молоді.

Таким чином, надання широких прав університетському самоврядуванню у 60-70-ті роки XIX ст. відбувалося при одночасному збереженні впливу та контролю ієрархізованої системи органів влади над університетами, яка включала центральну (державну), регіональну (губернаторську) та місцеву (попечительську) складову.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Проблема управління вищими навчальними закладами України у XIX столітті є достатньо широкою, тому подальші наукові розвідки можуть бути спрямовані на аналіз функцій державного управління, персоніфікацію управлінської діяльності міністрів народної освіти досліджуваного періоду.

#### **ЛІТЕРАТУРА:**

1. Рождественский С.В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения (1801–1902) / С.В. Рождественский. – СПб., 1902. – 785 с.
2. Педагогическая энциклопедия. Гл. ред. И.А.Каиров. М.: «Советская

- энциклопедия», 1968. – Т. 4. – 912 с.
3. Багалея Д.И. Опыт истории Харьковского университета (по неизданным материалам). – Х., 1893-1898.
  4. Владимирский-Буданов М.Ф. История императорского университета св. Владимира. – К., 1884.
  5. Герье В.И. Университетский вопрос // Вестник Европы. – 1873. - № 4.
  6. Усов С.А. Рачители университетского устава // Вестник Европы. – 1873. - № 3.
  7. Иконников В.С. Русские университеты в связи с ходом общественного развития // Вестник Европы. – 1876. - № 9-11.
  8. Модестов В.И. Университетский вопрос // Наблюдатель. – 1882. - № 2.

Кирдан Е.Л.

*ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШИМИ УЧЕБНЫМИ ЗАВЕДЕНИЯМИ  
УКРАИНЫ В ПЕРИОД ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ РЕФОРМ (XIX ВЕК)*

*Статья посвящена теоретическому обоснованию особенностей управления высшими учебными заведениями Украины в период образовательных реформ XIX века.*

*Ключевые слова: университетская реформа, попечитель учебного округа, университетский устав, органы власти.*

Kirdan O.L.

*PECULIARITIES OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENT  
MANAGEMENT IN A PERIOD OF XIX CENTURY EDUCATION REFORMS*

*The article is devoted to the theoretical explanation of peculiarities of higher educational establishment management in a period of XIX century education reforms.*

*Key words: an university reform, a supervisor of educational district, university statute, authorities.*