НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

На правах рукопису

**ГАЄВСЬКА ЛАРИСА АНАТОЛІЇВНА**

УДК 351.851:32.019:373.5](091)

**РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТОЛІТТЯ)**

Спеціальність 25.00.01 – теорія та історія державного управління

Д И С Е Р Т А Ц І Я

на здобуття наукового ступеня

доктора наук з державного управління

Науковий консультант:

доктор педагогічних наук, професор,

дійсний член НАПН України

В.І.Луговий

КИЇВ-2010

**ЗМІСТ**

[**ВСТУП 4**](#_Toc268074222)

[**РОЗДІЛ 1**](#_Toc268074223)**.** [**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНО ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ 18**](#_Toc268074224)

[1.1. Стан розробленості проблеми державно-громадського управління загальною середньою освітою в науковій літературі 18](#_Toc268074225)

[1.2. Методологічне забезпечення дослідження розвитку державно-громадського управління освітою 44](#_Toc268074226)

[1.3. Теоретико-методологічний аспект державно-громадського управління освітою як явища 78](#_Toc268074227)

[1.4. Громадянське суспільство як основа розвитку державно-громадського управління освітою 104](#_Toc268074228)

[Висновки до першого розділу 125](#_Toc268074229)

[**РОЗДІЛ 2**](#_Toc268074230)**.** [**ФОРМИ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ШКІЛЬНОЮ ОСВІТОЮ В УМОВАХ РОСІ**](#_Toc268074231)**ЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ** [**(60-80-ті роки ХІХ ст.) 131**](#_Toc268074232)

[2.1. Трансформації управління шкільною освітою в контексті освітніх реформ (60–80-ті рр.) 131](#_Toc268074233)

[2.2. Вияв громадської ініціативи в управлінні освітою 179](#_Toc268074234)

[2.3. Земства як одна з форм державно-громадського управління освітою у другій половині ХІХ ст. 197](#_Toc268074235)

[Висновки до другого розділу 214](#_Toc268074236)

[**РОЗДІЛ 3**](#_Toc268074237)**.** [**ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ В УМОВАХ ЗАГОСТРЕННЯ ІМПЕРСЬКОЇ КРИЗИ (З КІНЦЯ ХІХ СТОЛІТТЯ ДО ЛЮТНЕВОГО ПЕРЕВОРОТУ 1917 РОКУ) 219**](#_Toc268074238)

[3.1. Засади управління шкільною освітою на рубежі ХІХ – ХХ ст. 219](#_Toc268074239)

[3.2. Громадсько-педагогічний рух як вияв участі громадськості в управлінні освітою 250](#_Toc268074240)

[3.3. Роль культурно-просвітніх організацій у розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою 278](#_Toc268074241)

[Висновки до третього розділу 304](#_Toc268074242)

[**РОЗДІЛ 4**](#_Toc268074243)**.** [**ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ В ПЕРІОД НАЦІОНАЛЬНИХ УРЯДІВ УКРАЇНИ (1917 – 1919 рр.) 309**](#_Toc268074244)

[4.1. Поєднання засобів державного впливу з громадським управлінням освітою 309](#_Toc268074245)

[4.2. Відкритість державного управління для громадської думки 336](#_Toc268074246)

[Висновки до четвертого розділу 351](#_Toc268074247)

[**РОЗДІЛ 5**](#_Toc268074248)**.** [**РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ 355**](#_Toc268074249)

[5.2. Тенденції розвитку державно-громадського управління освітою 355](#_Toc268074250)

[5.2. Шляхи розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні 386](#_Toc268074251)

[Висновки до п’ятого розділу 411](#_Toc268074252)

[**ВИСНОВКИ 415**](#_Toc268074253)

[**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 423**](#_Toc268074254)

* **ВСТУП**

**Актуальність теми.** Становлення України як демократичної правової держави – складний процес, що передбачає демократизацію владних, суспільно-політичних структур, забезпечення прав і свобод усім її громадянам, запровадження ринкових відносин. Ці процеси органічно поєднуються з реформаторськими змінами в системі освіти, яка відіграє визначальну роль у життєдіяльності українського соціуму, безпосередньо пов’язана з реалізацією перспективних тенденцій, що набувають розвитку. У цьому контексті особливо важливим є подальший розвиток системи освіти, переведення всіх її ланок на рівень загальносвітового та загальноцивілізаційного виміру, надання державно-громадського статусу.

Нині система освіти зазнає модернізації, успіх якої значною мірою залежить від раціонального управління цією галуззю на всіх ієрархічних рівнях. Стратегічні цілі, завдання, пріоритетні напрями й основні шляхи радикального перетворення управління системою освіти визначено законами України “Про освіту” (1996), “Про загальну середню освіту” (1999), “Про вищу освіту” (2002), “Про професійно-технічну освіту” (1999), “Про позашкільну освіту” (2000), Державною національною програмою “Освіта” (“Україна ХХІ століття”) (1993), Національною доктриною розвитку освіти (2002) та іншими нормативними актами, що наголошують на потребі переходу від традиційної до державно-громадської форми управлінської діяльності.

Необхідність активної участі громадян у розбудові держави і громадянського суспільства підтверджується Указом Президента України   
від 15 вересня 2005 р. № 1276 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, постановами Кабінету Міністрів України від 18 травня 2005 р. № 356 “Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами”, від 1 березня 2006 р. № 215 “Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, постановою Верховної Ради України від 23 жовтня 2009 р. № 1689-VI “Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні проблем місцевого значення”.

Питання демократизації управління загалом та освітою зокрема перебуває у центрі уваги багатьох дослідників, зокрема таких як В.Андрущенко [15], Л.Антошкіна [17], В.Биков [35], М.Білинська [38], Л.Ващенко [64], Б.Гаєвський [122], І.Грицяк [148-149], М.Головатий [135], В.Грабовський [142-143], Г.Єльнікова [193], В.Кремень [286-287], С.Крисюк [293-296], О.Лебединська [263], В.Луговий [321-322], І.Лікарчук [312-313], І.Лопушинський [316-318], Т.Лукіна [326], В.Майборода [333], С.Майборода [335], І.Надольний [259], О.Оболенський [394], Н.Протасова [469], Т.Рогова [483], І.Розпутенко [490], Г.Ситник [513], В.Скуратівський [519], В.Тимцуник [559], Н.Акінфієва [7], В.Бочкарьов [49-50], А.Владимирова [7], Є.Казакова [241], А.Пінський [420], А.Седєльніков [508] та ін. У своїх працях науковці розкривають сучасні тенденції розвитку державного управління, досліджують процеси децентралізації, роль і місце громадськості в управлінні, аналізують відносини влади і суспільства, проблеми формування громадянського суспільства, сутність державно-громадського управління освітою, визначають принципи його реалізації, надають рекомендації щодо провідних засад створення органів державно-громадського управління освітою на різних рівнях його реалізації.

Запровадження громадських елементів в управління освітою має свою історію. На різних її етапах такі процеси продукували різні форми, методи і напрями залучення громадськості до управлінської діяльності. Нехтування цим досвідом у сучасних умовах активних пошуків найбільш прийнятних моделей державно-громадського управління, зокрема загальною середньою освітою, та механізмів їх реалізації, було б невиправданою помилкою.

Натомість вивчення цього питання в історичній ретроспективі дасть змогу виявити наявні проблеми й неузгодження, використати раціональні здобутки й відмежувати хибні поцінування. Досить плідним у цьому аспекті є друга половина ХІХ – початок ХХ ст., період, що в загальних рисах має багато спільного із сьогоденням, характеризується вагомими зрушеннями в управлінні загальною середньою освітою, насамперед у контексті його переведення на державно-громадські засади.

Проблеми управління загальною середньою освітою в заявлений період знайшли віддзеркалення в працях тогочасних дослідників І. Альошинцева [9], В. Ареп’єва [18], В. Білана [36], М. Грушевського [154], М. Драгоманова [182-183], П. Каптерєва [247-250], І. Корнілова [275-276], М. Лемке [305], І. Огієнка [397], М. Пирогова [421-422], С. Рождественського [485], К. Ушинського [581], В. Чарнолуського [600-603], М. Чехова [608] та ін. Названі втори детально висвітлюють соціально-економічні і політичні умови, що існували в Російській імперії, Українській Народній Республіці за часів Центральної ради, Українській державі гетьмана П.Скоропадського, Українській Народній Республіці часів Директорії і справляли безпосередній вплив на розвиток освіти та способи управління нею; аналізують погляди міністрів освіти, унаслідок діяльності яких відбувалася централізація управління загальною середньою освітою або, навпаки, створювалися сприятливі можливості для провадження його на державно-громадських засадах; розкривають основні форми залучення громадськості до управлінської діяльності, їх зміст та особливості еволюції.

У науковому доробку радянських дослідників В. Борисенка [46-47], М. Константинова [270], Є. Мединського [343], О. Рашина [479], В. Смирнова [520], В. Струминського [270] висвітлено широке коло питань, пов’язаних із реформуванням системи загальної середньої освіти та управління нею в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст., передумови й способи залучення до цієї діяльності представників громадськості. Водночас їх оцінка ґрунтується на класових і партійних позиціях, що було невід’ємною ознакою дослідницьких напрацювань радянського періоду. Такий підхід певною мірою апріорі звужував, а то й заперечував деякі позитивні зрушення, що мали місце в управлінні загальною середньою освітою в досліджуваний період.

Окремі аспекти долучення громадськості до освітніх справ у період другої половини ХІХ – початку ХХ ст. висвітлено в працях сучасних науковців Л. Березівської [29-34], В. Білана [36], І. Богатирьової [43], Л. Вовк [82], В. Майбороди [332], Н. Побірченко [428-433], Н. Самандас [503], Т. Соломатіної [524], О. Стаферової [532] та ін. Проте названі автори не ставили собі за мету проаналізувати сутність управління в галузі загальної середньої освіти, окреслити основні ознаки структури його апарату та ієрархічних залежностей, торкаючись цих питань лише побіжно або звертаючись до їх розгляду у зв’язку з вивченням інших освітніх процесів, що відбувалися в Російській імперії, Українській Народній Республіці за часів Центральної ради, Українській державі гетьмана П.Скоропадського, Українській Народній Республіці часів Директорії.

Актуальність проблеми розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. визначається:

* винесенням проблем управління в число найактуальніших з огляду на трансформаційні й реформаторські процеси в усіх галузях суспільного життя;
* невизначеністю шляхів, моделей, що сьогодні підвищує значення історичного досвіду як демонстраційного матеріалу;
* актуалізацією історико-управлінського знання;
* невисвітленістю проблеми та її ігноруванням радянською гуманітарною наукою;
* недостатнім вивченням досліджуваної проблеми з позицій сучасності, що ускладнює використання наявних у цій галузі напрацювань з метою оптимізації переходу від державного до державно-громадського управління загальною середньою освітою в сучасних умовах.

Як наслідок, виникає суперечність між поставленим перед управлінням освітою завданням переходу від державної до державно-громадської форми цієї діяльності й неможливістю його ефективно вирішити без урахування історичного досвіду, накопиченого в цій галузі.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційну роботу виконано на кафедрі управління освітою Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Національна академія) в рамках комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування” у процесі розробки тем науково-дослідних робіт: “Реформування управління підготовкою фахівців з державного управління в контексті Болонського процесу” (ДР № 0105U005120); “Розроблення та науково-методичний супровід нормативних дисциплін із демократичного державного управління та публічної політики у ВНЗ України” (ДР № 0107U005891); “Науково-методичний супровід спеціальності “Освітня політика та державне управління в освіті” (ДР № 0108U002027); “Дослідження професійних компетенцій та змісту навчання магістрів за спеціальністю 8.150104 “Державне управління у сфері освіти” (ДР № 0109U003013), виконаних у 2005–2010 рр., у яких автором досліджено механізми державно-громадської оцінки якості підготовки фахівців з державного управління в контексті Болонського процесу; написано розд. 4 “Демократичне врядування та публічна політика” до посібника “Демократичне врядування”; розроблено навчально-методичний комплекс (навчальна програма, робоча навчальна програма, конспекти лекцій, методичні рекомендації) навчальних дисциплін “Технології адміністративної діяльності в освіті” та “Психологія управління освітою” спеціальності “Державне управління у сфері освіти”.

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні особливостей та тенденцій розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. та на основі цього у визначенні перспектив творчого використання історичного досвіду для вдосконалення сучасного управління загальною середньою освітою в контексті його розвитку на державно-громадських засадах.

Хронологічні межідослідження охоплюють період другої половини ХІХ – початку ХХ століття. Нижня межа визначається соціально-політичними умовами, що склалися на початок другої половини ХІХ ст., які позначені кардинальними реформами (скасування кріпосного права, судова, військова та освітня реформи), зародженням освітнього громадського руху. Завершується дослідження 1920 р., що пов’язано з початком будівництва радянської системи освіти в Україні та зміною освітньої політики в аспекті переведення управління шкільництвом на засади чіткої централізації.

Територіальні межі дослідженняохоплюють територію Наддніпрянської України (Київська, Подільська, Волинська, Чернігівська, Полтавська, Харківська, Катеринославська, Херсонська та Таврійська (без Криму) губернії)), що спочатку входила до складу Російської імперії, згодом – до Української Народної Республіки.

Для досягнення визначеної мети сформульовано такі *завдання*:

* розкрити стан розробленості проблеми дослідження;
* обґрунтувати теоретико-методологічне забезпечення дослідження проблеми державно-громадського управління освітою;
* здійснити теоретичний аналіз категорійно-понятійного апарату дослідження;
* виявити та обґрунтувати періоди становлення та розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні (друга половина ХІХ – початок ХХ ст.);
* розкрити особливості нормативно-правового регулювання державно-громадського управління загальною середньою освітою відповідно до зазначених періодів;
* визначити основні принципи державно-громадського управління середньою освітою в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.;
* виявити форми участі громадськості в управлінні освітою в досліджуваний період та визначити провідні суб’єкти їх реалізації;
* розкрити сучасні тенденції розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою;
* визначити перспективи творчого використання історичного досвіду для вдосконалення сучасного управління освітою.

*Об’єкт дослідження* – управління загальною середньою освітою в Україні у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.

*Предмет дослідження* – розвиток державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.

*Методи дослідження.* Для вирішення визначених завдань та досягнення поставленої мети використовувався комплекс взаємопов’язаних та взаємодоповнювальних методів, а саме: аналіз нормативно-правових документів і архівних джерел, практичної діяльності органів управління освітою та громадських інституцій (для одержання документальних даних щодо суті, етапів розвитку, особливостей прояву державно-громадського управління загальною середньою освітою в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.); аналіз і синтез (для упорядкування сукупності термінів та інших форм фіксації понять у галузі державного та державно-громадського управління освітою, формування категорійного апарату, узагальнення основних положень дослідження і формулювання висновків); історико-генетичний (у процесі вивчення еволюції державно-громадського управління загальною середньою освітою, виявлення провідних ознак, функцій, особливостей державно-громадського управління протягом досліджуваного періоду, що забезпечило розкриття суттєвих ознак його історичного розвитку); історико-порівняльний (для розкриття сутності, порівняння й пояснення історичних фактів, що мали місце протягом другої половини ХІХ – на початку ХХ ст. і безпосередньо впливали на становлення державно-громадського управління загальною середньою освітою); історико-типологічний (для впорядкування сукупності явищ, подій, фактів, пов’язаних із розвитком державно-громадського управління загальною середньою освітою в заявлений період, що, характеризуючись певними особливостями і специфікою, мали як подібні, так і відмінні ознаки); моделювання (у процесі відтворення змісту й напрямів управлінської діяльності, динаміки взаємовідносин між її учасниками).

**Наукова новизна одержаних результатів.** У процесі комплексного наукового дослідженняотримано науково обґрунтовані результати в галузі науки “Державне управління”, що сукупно вирішують актуальну наукову проблему, яка полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні особливостей та тенденцій розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. як одного із чинників розвитку освіти, соціально-історичних джерел їх виникнення та на основі цього визначенні перспектив творчого використання історичного досвіду для вдосконалення сучасного управління освітою в контексті його розвитку на державно-громадських засадах.

У межах проведеного дослідження отримано результати, що мають наукову новизну. Зокрема, на основі ретроспективного логіко-системного аналізу становлення і розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою як цілісного феномену:

*уперше:*

* визначено провідні підходи (надання свободи органам управління освітою на місцях у питаннях відкриття нових і закриття діючих навчальних закладів, поєднання управлінських дій усіх зацікавлених відомств, залучення громадськості до обговорення освітніх проектів, визнання за педагогічними колективами навчальних закладів самостійності в розподіленні предметів по класах, складанні навчальних програм, прийнятті чи неприйнятті до використання рекомендованих Міністерством підручників, у виборах членів правління) і принципи державно-громадського управління загальною освітою в досліджуваний період (децентралізації, гласності, демократизації, колегіальності, професіоналізму в доборі кадрів, єдності управління освітою, конкуренції підручників, регіоналізації, націоналізації);
* визначено й обґрунтовано періоди розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.: перший період (1860–1865 рр.) – зародження елементів державно-громадського управління освітою; другий (1866–80-ті рр.) – проведення контрреформи в освіті, централізація управління нею; третій (кінець ХІХ – 1904 р.) – період посилення державних елементів в управлінні шкільною освітою; четвертий (1905–1917 рр.) – хвилеподібний (хитання від жорсткої децентралізації до небаченого сплеску активної участі громадськості в управлінні освітою); п’ятий (1917–1920 рр.) – період пошуку оптимальної моделі державно-громадського управління загальною середньою освітою, позначений широкомасштабним національно-демократичним реформуванням управління шкільною освітою;
* з’ясовано особливості нормативно-правового регулювання державно-громадського управління загальною середньою освітою (циркуляри, накази, постанови уряду й Міністерства народної освіти; участь громадськості в розробці проектів положень про навчальні заклади, статутів), що безпосередньо впливало на розвиток досліджуваного феномену;
* виявлено основні форми участі громадськості в управлінні загальною середньою освітою та визначено провідні суб’єкти їх реалізації (губернські та повітові земства, українські Громади, “Просвіти”, освітні товариства та організації, вчительські товариства взаємодопомоги, комісії і відділи сприяння розвитку народної освіти при громадських організаціях непедагогічної спрямованості, педагогічні з’їзди, з’їзди вчителів, з’їзди з народної освіти, наради директорів і викладачів навчальних закладів, вчительські союзи, батьківські гуртки, батьківські комітети);

*удосконалено:*

*-* понятійний апарат дослідження, зокрема уточнено сутність поняття “державно-громадське управління освітою” в частині розподілу між суб’єктами управління повноважень та відповідальності за їх реалізацію;

*дістали подальшого розвитку:*

* характеристика стану розробки питання державно-громадського управління освітою (наявні в науковій літературі праці, що стосуються різних аспектів досліджуваної нами проблеми, поділено на три групи. Перша група – праці сучасників подій. Друга – праці, написані дослідниками радянського періоду. Третя – дослідження сучасних науковців;
* методологія державно-громадського управління освітою, а саме: визначено: критерії науковості знання (істинність, інтерсуб’єктивність, системність); методи (аналізу і синтезу, історико-генетичний, історико-порівняльний, історико-типологічний, моделювання, наратив, емпіричний); підходи (системний, герменевтичний, феноменологічний, ретроспективний, парадигмальний, порівняльний); принципи (історизму, типологізації, об’єктивності, протиріччя, аналогії), що дало змогу висвітлити розвиток державно-громадського управління освітою з його особливостями в досліджуваний період;
* напрями запровадження державно-громадських засад управління загальною середньою освітою, а саме: чітке законодавче визначення повноважень державних і громадських органів управління загальною середньою освітою, механізмів залучення громадськості до управлінської діяльності; запровадження колегіальності в управлінні загальноосвітнім закладом; забезпечення вертикалі всіх громадських складових управління; прийняття концепції розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вонисприятимуть кращому розумінню сутності державно-громадського управління загальною середньою освітою, збагатять теорію і практику управління освітою, що може стати основою для подальших досліджень з державно-громадського управління освітою, демократичних засад управління загальною середньою освітою, історії державного управління освітою, для розширення доповнення та оновлення змісту навчальних курсів у системі підготовки та перепідготовки управлінських кадрів, будуть корисними при написанні підручників та посібників з управління. Запропонована автором Концепція розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні сприятиме поліпшенню функціонування освіти України.

Результати досліджень щодо розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні використано: Комітетом Верховної Ради України з питань науки і освіти Верховної Ради України під час виконання дослідження “Комплексне планування та технології впровадження освітньої політики” у межах реалізації проекту “Рівний доступ до якісної освіти в Україні” (довідка від 17.11.2009 р. № 04-22/16-1540); науково-педагогічними працівниками кафедри управління освітою Державного вищого навчального закладу “Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія Сковороди” при підготовці магістрантів спеціальності “Управління освітою” в процесі викладання дисциплін “Державне управління”, “Історія державних установ”, “Організація і управління навчальним процесом” (акт   
від 8.04.2009 р. № 327); Управлінням освіти і науки Луганської обласної державної адміністрації в процесі виконання дослідження “Комплексне планування та технології впровадження освітньої політики” (акт від 20.10.2009 р.); Управлінням освіти і науки Житомирської обласної державної адміністрації під час розробки проекту Програми розвитку освіти Житомирської області на 2008–2010 рр. в розділі “загальна середня освіта” (довідка від 19.11.09 р. № 8-2818); Львівським обласним інститутом післядипломної педагогічної освіти в процесі викладання дисциплін “Залучення батьків і громади до діяльності школи” та “Державно-громадське управління освітою” для підготовки директорів та заступників директорів шкіл (довідка від 30.11.09 р. № 499).

Дисертант є співавтором Енциклопедії освіти – першої у вітчизняній літературі довідково-аналітичній праці, що адресована педагогам, психологам, соціальним працівникам, управлінцям усіх рівнів освіти, широкому загалу українського суспільства. Особисто дисертантом було підготовлено статті: “Державно-громадське управління освітою”, “Гуманітаризація освіти”, “Загальні збори (конференція) навчального закладу”, “Органи громадського самоврядування в освіті”, які вміщено в Енциклопедії освіти (акт про впровадження від 9.12.2009 р.).

Теоретичні розробки дисертаційного дослідження використано автором під час викладання протягом 2005–2009 рр. навчальної дисципліни “Теорія та організація управління освітою. Управління навчальними закладами” слухачам денної та заочної форм навчання за спеціальністю “Державне управління” факультету публічного адміністрування Національної академії (акт від 5.10.2009 р.).

**Особистий внесок здобувача**. Дисертація є самостійним науковим дослідженням. Висновки й результати одержано та сформульовано автором особисто.

**Апробація результатів** **дослідження.** Основні положення й результати дослідження, здобуті в процесі написання дисертації, апробовувалися шляхом виступів на науково-практичних конференціях, зокрема:

* міжнародних: “Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика” (Львів, 2007); “Модернізація освіти: пошуки, проблеми, перспективи” (Масандра, 2007); “Інформатизація освіти України: європейський вимір” (Кам’янець-Подільський, 2007); “Роль едукаційного середовища у підготовці вчителів сільської школи” (Умань, 2007); “Сравнительная педагогика в условиях международного сотрудничества и европейской интеграции” (Брест, 2007); “Педагогіка вищої школи: методологія, теорія, технології” (Київ – Умань, 2008); а також на VII Міжнародному науковому конгресі “Державне управління та місцеве самоврядування” (Харків, 2007), Другому Міжнародному конгресі “Українська освіта у світовому часопросторі” (Київ, 2007).
* за міжнародною участю: “Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління” (Київ, 2004); “Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення” (Київ, 2005); “Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні” (Київ, 2006); “Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування” (Київ, 2007); “Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід” (Київ, 2008); “Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації” (Одеса, 2008); “Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації“ (Одеса, 2009); “Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження” (Київ, 2010);
* всеукраїнських: “Професіоналізм педагога” (Проективна педагогіка: питання теорії та практики) до 60-річчя Кримського державного гуманітарного інституту (Ялта, 2004); “Стратегічний кадровий менеджмент у контексті формування громадянського суспільства” (Київ, 2007);
* регіональній: “Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком” (Дніпропетровськ, 2008);
* міжвузівських: “Професійна підготовка педагогічних кадрів в умовах інноваційної перебудови української національної освіти: сучасний стан, проблеми, перспективи розвитку” (Хмельницький, 2007); “Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи” (Київ, 2008); “Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи” (Київ, 2009);
* інтернет-конференціях: “Сучасний соціокультурний простір 2007”, (Київ, 2007); “Актуальні проблеми сучасної науки” (Київ, 2007); “Сучасність, наука, час. Взаємодія та взаємовплив” (Київ, 2007).

**Публікації.** Основні наукові результати дослідження висвітлено в   
55 одноосібних публікаціях, зокрема в монографії “Державно-громадське управління загальною середньою освітою в Україні (друга половина ХІХ – початок ХХ століття)”, 21 статтях унаукових фахових виданнях з державного управління, затверджених ВАК України; 12 публікаціях в інших наукових виданнях, 18 – у матеріалах конференцій та в 3 статтях в Енциклопедії освіти.

**Структура дисертації**. Дисертаційне дослідження складається зі вступу, п’яти розділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 485 сторінок, з них основного тексту – 422 сторінки. Робота містить 9 таблиць, 29 рисунків. Список використаних джерел включає 687 найменувань, з них архівних матеріалів – 43.

* **вИСНОВКИ**

У дисертації наведено теоретичні узагальнення та нове вирішення наукової проблеми теорії державного управління, що полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні особливостей, тенденцій та періодів розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. На основі проведених досліджень визначено перспективи творчого використання історичного досвіду для вдосконалення сучасного управління освітою в контексті його розвитку на державно-громадських засадах.

Ретроспективний логіко-системний аналіз розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні на основі опублікованих та архівних джерел дає підстави для таких висновків:

1. З’ясовано, що розвиток державно-громадського управління освітою в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. як окрема наукова проблема комплексно і системно не досліджувався. Наявні в науковій літературі праці, які стосуються різних аспектів проблеми, що розглядається, розділено на три групи: перша – праці, написані сучасниками подій, що відбувалися в означений період у суспільстві загалом та в галузі освіти зокрема, які частково зверталися до розгляду питань демократизації управління; друга – праці, написані дослідниками радянського періоду, які, незважаючи на класово-партійний підхід, зробили вагомий внесок у вивчення передумов реформування загальної середньої освіти, способів залучення громадськості до управління освітніми справами; третя – наукові доробки сучасних учених, які опосередковано звертаються до різних аспектів розвитку системи освіти, управління нею та впливу на цей процес громадськості в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.

2. У процесі обґрунтування методологічного забезпечення дослідження визначено критерії науковості знання (істинність, інтерсуб’єктивність, системність), методи (аналізу і синтезу, історико-генетичний, історико-порівняльний, історико-типологічний, моделювання, наратив, емпіричний), підходи (системний, синергетичний, герменевтичний, феноменологічний, ретроспективний, парадигмальний, порівняльний), принципи (історизму, типологізації, об’єктивності, протиріччя, аналогії), що дало змогу висвітлити розвиток державно-громадського управління освітою з його особливостями в контексті хвилеподібних реформ (контрреформ), стану шкільної освіти та реалізації громадської реакції на стан шкільної освіти.

3. Здійснено теоретичний аналіз та удосконалено категорійно-понятійний апарат дослідження. Зокрема, уточнено сутність державно-громадського управління освітою, під яким розуміємо управління, що ґрунтується на спільній, взаємодоповнювальній і взаємопідтримуючій діяльності державних органів та громадськості в галузі освіти, розподілі між суб’єктами повноважень, прав та відповідальності за їх реалізацію для забезпечення функціонування й розвитку системи освіти.

4. Виявлено та обґрунтовано періоди становлення державно-громадського управління освітою в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. у Російській імперії, до складу якої входила більшість українських земель, кожний з яких характеризувався певними тенденціями та ознаками.

Перший період (1860–1865 рр.) – зародження елементів державно-громадського управління загальною середньою освітою. У цей період відбулися докорінні перетворення в управлінні освітою (реорганізація Міністерства народної освіти, скасування непотрібних формальностей погодження документів, перерозподіл повноважень між центральними органами освіти та місцевими адміністративними установами на користь останніх, запровадження громадських рад при попечителях навчальних округів для зменшення одноосібної влади попечителя, створення на місцях колегіальних громадських органів управління освітою губернських та повітових училищних рад; усенародне обговорення проектів статутів 1860, 1862 рр.; прийняття 1864 р. “Положения о начальных народных училищах” та “Устава гимназий и прогимназий ведомства Министерства народного просвещения”, якими завершувалася політична робота з реформування загальної освіти та управління нею).

Другий період (1866–80 рр. ХІХ ст.) – проведення контрреформ в освіті та централізації управління нею. У цей період робляться наполегливі спроби шляхом проведення контрреформ повернути управління загальною середньою освітою в Російській імперії на засади строгої ієрархії і бюрократії, дріб’язкової опіки Міністерства народної освіти над нижчими ланками управлінського апарату. Водночас активізується діяльність земств як органів самоврядування в галузі управління шкільною освітою. Провідними формами такої діяльності були: клопотання різного змісту, надання субсидій навчальним закладам, учителям та учням, відкриття власних навчальних закладів.

Третій період (кінець ХІХ ст. – 1904 р.) – період посилення державних елементів. Політика самодержавства в управлінні загальною середньою освітою в ці роки характеризувалася відданістю консервативним традиціям, спрямовувалася не на розширення державно-громадських засад його впровадження, а на посилення державних елементів. Це виявлялося в применшенні значення земської школи, активному створенні шкіл під егідою духовного відомства, способах зосередити всю управлінську діяльність у відомчому трикутнику, що його складали Міністерство народної освіти, Міністерство внутрішніх справ, Св. Синод.

Четвертий період (1905–1917 рр.) – хвилеподібний (спостерігалося хитання від жорсткої децентралізації до небаченого сплеску активної участі громадськості в управлінні освітою). Пріоритетні напрями управління загальною середньою освітою цього етапу передбачали: створення при середніх навчальних закладах батьківських комітетів з правом представництва в піклувальних і господарських радах; запровадження інституту виборних старост зі складу учнів; державне сприяння приватній та громадській ініціативі у відкритті середніх навчальних закладів. У короткий період 1913 р., що характеризувався посиленням антидемократичних перетворень в управлінні освітою, під тиском громадськості, суспільних змін та з приходом на посаду міністра народної освіти П.Ігнатьєва відбувалася лібералізація урядового курсу в освітній політиці (проект “ігнатьєвської” реформи загальної середньої освіти).

П’ятий період (1917–1920 рр.) – період пошуку оптимальної моделі державно-громадського управління загальною середньою освітою, позначений широкомасштабним національно-демократичним реформуванням управління шкільною освітою. Характерна ознака цього етапу – періодична зміна тісної співпраці державних органів управління освітою з громадськістю і прагнення відмежуватися від останньої. Найбільших результатів просвітянам удалося досягти за часів Центральної Ради. У період Гетьманату посилилися антидемократичні процеси, спостерігаються намагання перевести управління загальною середньою освітою на засади жорсткої централізації. За Директорії ситуація знову змінюється – діяльність громадських організацій у галузі освіти всіляко підтримується урядом. Установлення на території України радянської влади остаточно утвердило централізоване та ідеологізоване управління освітою.

5. З’ясовано особливості нормативно-правового регулювання державно-громадського управління загальною середньою освітою, що здійснювалося шляхом розробки й запровадження статутів нижчих і середніх навчальних закладів, циркулярів, наказів, постанов уряду і Міністерства народної освіти, що видавалися та діяли, на основі чого визначено етапи розвитку державно-громадського управління освітою. Залежно від змісту цих актів набувала поширення участь громадськості в управлінні освітою, її звуження, а в окремих випадках і повна її ліквідація.

6. Установлено основні принципи державно-громадського управління шкільною освітою у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст., що зумовлювалися суспільно-політичними та економічними детермінантами.

Доведено, що започаткована міністром народної освіти О.Головніним (1861–1863 рр.) і продовжена в “боголєповській” (1998–1901) та “ігнатьєвській” (1914–1916 рр.) реформах, а також в умовах періоду Української національно-демократичної революції (1917–1920 рр.) управління освітою базувалося на принципах: децентралізації (посилення влади місцевих установ, підвищення ролі громадськості, передача частини повноважень Міністерства попечителям навчальних округів), гласності (оприлюднення документів, інформації, відомостей про роботу Міністерства народної освіти, залучення широких верств населення через засоби масової інформації до найважливіших перетворень в освіті), демократизації (організація управління освітою на демократичних засадах – створення піклувальних, педагогічних рад, що забезпечувало контроль громадськості за станом справ в освіті та ін.), регіоналізації (урахування в навчально-виховному процесі особливостей краю), єдності управління освітою (передача навчальних закладів різного підпорядкування до відомства Міністерства народної освіти), виваженої кадрової політики (перевага віддавалася педагогам-фахівцям, практикам з відповідним стажем, ученим, які виявили здібності до управлінської діяльності), колегіальності (важливі рішення ухвалювалися з урахуванням громадської думки та думки фахівців), націоналізації (створення національної школи, навчання в початковій школі рідною мовою) та ін.

7. Охарактеризовано суб’єкти державно-громадського управління загальною середньою освітою, до яких належали: Громади, “Просвіти”, губернські та повітові земства, освітні товариства та організації, вчительські товариства взаємодопомоги, товариства грамотності, комісії і відділи сприяння розвитку народної освіти при громадських організаціях непедагогічної спрямованості, педагогічні з’їзди, наради директорів і викладачів навчальних закладів, вчительські союзи, батьківські комітети.

Визначено форми вияву громадської ініціативи в управлінні загальною середньою освітою: участь в обговоренні проектів статутів та положень,   
що регулювали діяльність навчальних закладів; боротьба за українську мову як викладову в початковій школі у формі клопотань, звернень, постанов, проектів статутів тощо; участь у виборах громадських органів самоврядування, запровадження недільних шкіл, матеріальна підтримка відкриття та діяльності шкіл грамоти, нижчих та вищих початкових училищ, відкриття безоплатних народних бібліотек, читалень, книжкових складів, магазинів, організація пересувних музеїв, народних читань; видання загальнодоступної художньої і популярної літератури, безкоштовне постачання книг до земських і міських початкових шкіл, проведення різних опитувань і досліджень з метою вивчення стану народної освіти та багато іншого.

8. Сучасний розвиток управління загальною середньою освітою характеризується такими тенденціями, як: демократизація, децентралізація та деконцентрація в освітній галузі (активізація участі батьків, модернізація системи управління освітою, її відкритість і прозорість; зменшенням рівня централізації управління освітою; перехід у системі освіти на договірні відносини; розвиток громадських ініціатив у галузі освіти; створення недержавних структур, що розширюють можливості державних освітніх закладів для вибору шляхів свого ресурсного забезпечення (центри освітніх технологій, фонди та інші структури для підтримки освітніх ініціатив тощо)).

9. Визначено перспективи творчого використання історичного досвіду для вдосконалення сучасного управління загальною середньою освітою в контексті його становлення на державно-громадських засадах:

– чітке законодавче визначення повноважень державних і громадських органів управління загальною середньою освітою;

* удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності громадських органів управління загальною середньою освітою;

– визначення механізмів залучення громадськості до управлінської діяльності;

– зміна дорадчих функцій громадських органів на управлінські;

– поширення діяльності громадських органів управління на питання визначення перспектив розвитку закладів освіти, контроль за діяльністю їх керівників і педагогічних працівників, добір кадрів, ефективність функціонування закладу та витрачання бюджету тощо.

У дослідженні запропоновано авторську Концепцію розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні, що передбачає основні напрями розвитку демократичного управління освітою (активізація громадської ініціативи; забезпечення наукових засад в організації й розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою, удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази; розмежування прав і обов’язків державної і громадської складових управління загальною середньою освітою; пошук та розроблення механізмів залучення громадськості до фінансування навчальних закладів; широка роз’яснювальна робота в засобах масової інформації; підготовка керівників і членів громадських органів управління освітою всіх рівнів з питань управлінської діяльності; підвищення кваліфікації і перепідготовка керівників загальноосвітніх навчальних закладів та працівників державних органів управління освітою з питань організації та розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою; модернізація навчальних програм педагогічних ВНЗ; формування позитивної мотивації до здійснення державно-громадського управління загальною середньою освітою в керівників освітніх установ, працівників органів державного управління освітою, учасників освітнього процесу).

Феномен державно-громадського управління загальною середньою освітою розглядався на тлі широких соціальних процесів та суспільних умов за визначальної ролі ідеологічних, культурних, національних і громадських впливів.

Таким чином, розв’язання на основі ретроспективного й конструктивного аналізу поставлених завдань дало можливість досягти мети дослідження.

Предметом подальших наукових розвідок убачається кожен із визначених етапів розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою. Уваги дослідників заслуговують такі аспекти становлення управління в галузі шкільництва, як діяльність земств – однієї з провідних форм державно-громадського управління освітою в Україні; особливості розвитку державно-громадського управління освітою в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. в регіональному вимірі; роль культурно-просвітніх організацій у державно-громадському управлінні освітою, управління освітою і громадянське суспільство, інші часткові проблеми.