

УДК 351/354

Гаєвська Лариса Анатоліївна

професор кафедри управління освітою Національної академії державного управління при
Президентіві України, доктор наук з державного управління, доцент

**РОЛЬ ЗЕМСТВ У СТАНОВЛЕННІ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-
ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ СТ.)**

Анотація. У статті розглядається діяльність земств та їх роль у становленні та розвитку управління загальною середньою освітою на державно-громадських засадах. Автор аналізує нормативні документи досліджуваного періоду та на цій основі робить узагальнення і висновки щодо основних аспектів діяльності земств, їх відносин з державними органами, позитивних рис і недоліків їх діяльності.

Ключові слова: земства, управління освітою, державно-громадське управління освітою, участь громадськості.

Гаевская Л.А. Роль земств в становлении и развитии общественно-государственного управления образованием (вторая половина XIX ст.)

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы деятельности земств и их роль в становлении и развитии управления общим средним образованием на общественно-государственных началах. Автор анализирует нормативные документы исследовательского периода и на этом основании делает обобщения и выводы по основным аспектам деятельности земств, их отношению с государственными органами, положительных характеристиках и недостатках их деятельности.

Ключевые слова: земство, управление образованием, общественно-государственное управление образованием, участие общественности.

Gayevska L.A. Role of zemstvos in becoming and development of state-public management of education (second half of XIX c.)

Annotation. In the article the activity of zemstvos and their role in becoming and development of management of secondary education on the general principles have been considered. The author analyses the normative documents of the researching period and on this basis she generalizes the basic aspects of zemstvos' activity, their relationships with public organs, positive characteristics and drawbacks of their activity.

Key words: zemstvos, management of education, state-public management of education.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Звертаючись до поняття «державно-громадське управління освітою», треба говорити про той досвід, що утвердився ще в другій половині ХІХ ст. Скасування кріпосного права, судова, військова й освітня реформи привели в рух громадсько-педагогічні сили в Росії. Це був якісно новий крок громадської діяльності в галузі народної освіти, яка водночас відзначалася помітною самостійністю, відгалуженістю демократичного руху.

У середині 1890-х рр. набувають виразності основні форми

громадсько-педагогічного руху, серед яких окремо вирізняються просвітницькі товариства й організації, учительські товариства взаємодопомоги, з'їзди з питань народної освіти при громадських організаціях непедагогічного характеру, з'являється педагогічна і громадсько-політична журналістика.

Говорячи про громадсько-педагогічний рух в Україні у другій половині XIX ст., слід окремо звернути увагу на земський рух як одну з форм децентралізації управління навчальними закладами, організацію їх діяльності на державно-громадських засадах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання діяльності органів місцевого самоврядування в галузі освіти набули висвітлення в працях вітчизняних науковців. До вивчення різних аспектів діяльності земств в Україні зверталися Г. Васькович, І. Верховцева, Р. Гавриш, А. Гапієнко, Л. Дровознюк, І. Захарова, Л. Корж, В. Курченко, О. Редькіна, О. Сухомлинська, О. Шевелєв та ін. У своїх дослідженнях науковці розглядають питання діяльності земств у розвитку освіти переважно з погляду історико-педагогічних досліджень.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Разом із тим, незважаючи на глибину й різноплановість досліджуваних аспектів, залишається недостатньо висвітленою проблема ролі земств в управлінні освітою на державно-громадських засадах.

Формування цілей статті. Мета статті – на основі аналізу нормативних документів досліджуваного періоду проаналізувати основні форми участі земств в управлінні шкільною освітою та визначити позитивні риси і недоліки їх діяльності.

Виклад основного матеріалу. Передумовою появи земств став широкий ліберальний рух серед інтелігенції, активізація якого після скасування кріпосного права змусила царський уряд 1 січня 1864 р. прийняти «Положение о губернських и уездных земских учреждениях» [1].

Згідно з цим документом у губерніях і повітах уперше створювалися виборні від усіх станів органи місцевого самоврядування – губернські й повітові збори (розпорядчі органи) та земські управи (виконавчі) [2, с. 790]. Вони «ані за своєю структурою, ані за складом, ані за обсягом компетенції і межами влади не походили на існуючі до реформи бюрократичні, станові установи» [3, с. 247].

В Україні земства з'явилися в Харківській, Полтавській та Чернігівській губерніях 1865 року, а 1866 року – в Катеринославській і Таврійській [4, с. 34] і лише 1904 року – в Київській, Волинській і Подільській губерніях [5].

Саме з діяльністю земств пов'язані суттєві перетворення в плані децентралізації та лібералізації управління шкільною освітою, унесення в нього громадських засад. Як наслідок, «з'явилася доступна для населення школа (земська народна школа), поширювалися нові технології навчання, підвищився освітній рівень населення» [6, с. 44]. Важливість цього феномену зумовлювалася тим, що, як стверджував К. Ушинський, «...не існує тепер питань більш сучасних і важливих, ніж питання про те, чим мають бути ...народні школи? Де й яким чином їх створити? Що і як у них викладати?... У яких відносинах мають перебувати народні школи, з одного боку, із суспільством, а з іншого – із загальною навчальною адміністрацією?» [7, с. 261].

До повітових земських зборів входили земські гласні, які обиралися з-поміж поміщиків, дворян, міської та сільської буржуазії на з'їздах повітових землевласників, на з'їздах міських виборців та на з'їздах виборних від сільських громад. До компетенції земств входили місцеві, господарські, соціальні справи і завідування майном, утримання і будівництво місцевих доріг, заходи щодо піднесення хліборобства, торгівлі, промисловості, медична опіка і санітарна справа, ветеринарна

справа, місцевий зв'язок, страхування, протипожежні заходи, визначення грошових і натуральних повинностей для земських потреб [8, с. 790].

Участь земських установ у народній освіті регулювалася «Положением о начальных народных училищах» від 14 липня 1864 р. [8], яке виявилось на практиці значно більш ліберальним і мало більше визнання, ніж сподівалися його автори: воно надавало значні можливості для створення широкої мережі народних шкіл. Цим документом Міністерство народної освіти відмовилося не лише від організації початкових шкіл, а й від завідування ними, виявляючи готовність розділити його «з представниками інших відомств і громадських установ». Право на відкриття шкіл надавалося громадськості. Серед усіх громадських елементів та організацій того часу, саме «земства 923, с. 67].

Аналіз статей «Положения» засвідчує, що права земств щодо участі в управлінні освітою зводилися до визначення змісту і порядку звітності за витрачені грошові кошти, представлення кандидатів на вчительські посади, вибори попечителів училищ, які утримувалися за рахунок земств, деякої участі в губернських і повітових училищних радах (по дві особи). Водночас не можна не зважати на те, що, започатковуючи земську реформу, уряд побоювався цих «незалежних від бюрократії центрів громадського самоврядування». Щоб уникнути двовладдя, земські установи були проголошені не державними, а приватними. Доволі часто одні й ті ж питання (до вирішення яких мали право залучатися земства) перебували у віданні різних інстанцій. Наприклад, земства могли найняти приміщення для школи і взяти на себе її утримання, але не мали права втручатися в навчальний процес, розробляти програми, контролювати виховну діяльність, адже це належало до парафії державних органів.

Як бачимо, «Положение» відводило земствам обмежене коло повноважень, аби не дати їм значної самостійності, а якщо й вирішувати питання, то суто господарського характеру на місцевому рівні. Усі

документи, рішення, постанови обов'язково потребували узгодження на рівні міністра або губернатора. Щодо освіти, то спочатку в першій редакції «Положення» взагалі цього питання не було, і тільки в останній редакції Державна Рада додала: «Добре було б залучити земські інституції до добровільної участі у добуванні грошей на створення необхідних задля поширення початкової освіти шкіл і догляду за ними на зазначених законом основах» [10, с. 32]. Завдяки цьому додатку (§ VII, ст. 2) земським інституціям було передано й справи щодо народної освіти, які до цього часу належали Міністерству державного майна та деяким благодійним інституціям. «Положение» визнавало діяльність земства в справі освіти в межах губернії чи повіту цілком незалежною, крім тих випадків, коли вона потребувала затвердження і контролю адміністрації [10, с. 32–33].

«Положение» про земство, на думку сучасної дослідниці І. Захарової, виявилось компромісним документом, який все ж мав велике значення для формування нових демократичних форм управління державою на довгі роки [11, с. 44-45].

1867 року земствам було передано початкові училища міністерства державного майна, які утримувалися на спільні кошти селянських товариств і земств. Наступним кроком земських установ в управлінні освітянською галуззю стало відкриття спільно з селянськими товариствами нових початкових шкіл – практика така збереглася протягом другої половини XIX ст. [12, с. 53].

Загалом же в перший період своєї діяльності (60-ті рр. XIX ст.) увага земств до освіти зосереджувалася переважно на збиранні коштів для облаштування початкових і середніх навчальних закладів. Так, 1867 р. Старобільське земство відкрило 43 земські школи [13, с. 235]; земства Полтавської губернії – 21, Харківської – 48 земських шкіл [14, с. 31].

Найбільш інтенсивне зростання кількості шкіл припадає на 1871-1877 рр., коли земства спільно з селянськими громадами розгорнули

активну освітню діяльність, яку уряд ще не встиг взяти під суворий контроль.

Серед перших методів залучення земств до управління загальною середньою освітою пріоритетну роль відіграло переймання ними на себе обов'язків щодо забезпечення тієї чи іншої частки витрат, пов'язаних з утриманням учительського персоналу. Запроваджені на початку 70-х рр. «нагороди» вчителям поступово перетворюються на постійну доплату до грошей, що асигнувалися на утримання вчителів сільськими товариствами. Наприкінці 70-х рр. земства повністю перебрали на себе обов'язок виплати вчителям заробітної плати [15, с. 64]. Поступово земства долучаються і до будівництва шкільних приміщень, забезпечення їх облаштування відповідно до гігієнічних вимог. Перші спроби вироблення нормативних планів шкільних будинків датуються 1870 р. і пов'язані з діяльністю М. Корфа, одного з блискучих діячів земського руху (повітовий і губернський гласний, голова училищної ради), який своєю самовідданою працею забезпечував провідну роль земських установ у державно-громадському управлінні освітою.

Працюючи членом, а потім головою Олександрівської повітової училищної ради, М. Корф виробив особливу форму земської школи (3-річку), за що його називали «батьком земської народної школи» [16, с. 276], запровадив імпровізовані з'їзди вчителів, своїм особистим прикладом викликав цілий потік матеріальних надходжень на користь земської освіти. Запровадив щорічне видання «Звітів Олександрівської повітової училищної ради», які виходили протягом п'яти років і були свого роду посібниками і порадиниками у справі організації народної освіти. 1867 р. за його пропозицією в Олександрівському повіті земством було запроваджено інститут шкільних попечителів з оплатою 25 карб. на рік [17, с. 35].

«Система Корфа, школа Корфа, методи Корфа, прийоми Корфа в найкоротший час поширювалися низкою земських губерній», – так писав М. Чехов про діяльність видатного громадського діяча [9, с. 56]. М. Корф був переконаний, що початкові школи повинні існувати коштами селян того села, яке виявить бажання їх мати: сільська громада повинна давати помешкання, дрова, платити жалування вчителю. Але земство й уряд повинні наглядати за шкільною справою, заводити вчительські семінарії, надавати допомогу учням початкової школи, які хотіли вчитися далі, доплачувати сільським громадам, якщо їхні витрати перевищують норму; земство ж винагороджує тих учителів, робота яких дає найкращі результати, певною мірою забезпечує школи підручниками та ін. Головним обов'язком земств М. Корф визнавав заводити якнайбільшу кількість шкіл і самим дбати про найкращий стан навчання по школах, заводити книгозбірні для вчителів і організувати зразкові земські школи, улаштовувати педагогічні з'їзди, провадити різну організаційну роботу на користь освіти [10, с. 34-35].

Згідно з Положенням 1864 р. земським установам надавалося право клопотати перед урядом про місцеві користі та потреби. Клопотання направлялися через губернатора до відповідного міністерства, але їх зміст не повинен був виходити за межі компетенції земств. Протягом усієї історії свого існування земства постійно користувалися цим правом. Аналіз клопотань дає змогу пізнати ті питання, якими опікувалися земські діячі щодо управління загальною середньою освітою.

Наприклад, 1866 року Єлисаветградське повітове земство Херсонської губернії звертається до уряду з пропозицією скасувати попередню цензуру, 1868 р. – про поширення програми початкової школи й про «зменшення класицизму» в середній школі. 1882 р. звертається до міністерства з проханням надати дозвіл навчати в початкових школах

рідною мовою і про реорганізацію шкільних рад з метою розширення участі земських представників у шкільних радах [там само].

Інші земства також клопотали про збільшення кількості членів від них (на одну – дві особи) в училищних радах. Мотив – потреба залучення більшої кількості земських діячів до нагляду за народною освітою, адже «члени училищної ради не встигають відвідувати всі народні училища і не можуть бути присутніми на всіх випускних іспитах, унаслідок чого в деяких училищах іспити не проводяться зовсім». Однак Міністерство народної освіти відхилило ці клопотання, визнавши збільшення кількості членів від земств в училищних радах «зайвим» [18, с. 76].

Окремі земські клопотання за прикладом Єлисаветградського стосувалися запровадження навчання в початкових школах українською мовою. Так, 1870 р. на Чернігівських земських зборах гласний М. Костянтинів запропонував порушити клопотання перед урядом про те, що «місцеве нарiччя» має право на існування в народних школах, адже російська мова «майже зовсім не зрозуміла для наших селянських хлопчиків». Аналогічне питання порушило 1881 р. Херсонське земство на з'їзді вчителів, організованому М. Корфом [4, с. 39].

Таких клопотань від земств до різних міністрів та уряду надходило доволі багато. Їх зміст стосувався переважно таких питань:

- розширення в школах навчальних програм;
- збільшення членів від земств в училищних радах;
- розширення прав училищних рад;
- надання земствам права самостійно обирати для своїх училищ інспекторів;
- запровадження в окремих школах викладання українською мовою;
- запровадження обов'язкового навчання;
- підпорядкування початкових шкіл вищого типу училищним радам;
- самостійного (без дозволу інспектора народних училищ) відкриття шкіл;

- розширення права земств у призначенні попечителів навчальних округів;
- збільшення кількості земських представників у шкільних попечительствах [19].

Однак на всі звернення земства діставали здебільшого відмови уряду – через те, що, по-перше, широка їх участь у справах народної освіти «буде відволікати» від інших, «більш потрібних» обов'язків; по-друге, у складі земських управ немає потрібної кількості осіб, компетентних у шкільній справі; по-третє, збільшення кількості представників земств в училищних радах може призвести до того, що справа народної освіти повністю перейде до рук земства, чого уряд, зважаючи на важливість цієї справи, не може допустити. Щодо участі в училищних радах голів повітових земських управ, то, на думку уряду, така участь могла б бути можливою за умов приналежності цих осіб до предводителів дворянства. Демагогічний характер доводів, які використовувалися урядом для відхилення земських клопотань, є цілком зрозумілим: за ними стояло прагнення не допустити передачу управління народною освітою до рук громадськості.

У Положенні 1864 р. майже нічого не говорилося про права засновників, за винятком права вибору попечителів, а також про їхні обов'язки. Пізніше окремим циркуляром було дано пояснення, що до останніх належить обов'язок добирати кандидатів на вчительські посади.

Таким чином, Міністерство, щоб не ускладнювати роботу своїх інспекторів, передало земствам найбільш дорогоцінне право, яке надалі неодноразово намагалось відібрати у земств, але безуспішно.

Даючи загальну характеристику взаєминам між земствами і навчальною адміністрацією, М. Корф писав: «Оригінальної ролі зазнала та стаття Положення про земські установи, у якій йдеться про відношення земства до народної школи: у Положенні йдеться про те, що земству надається право участі в опікуванні народною освітою «переважно» в господарському плані [20, с. 74].

Земствам не давали жодної можливості впливати на навчання і виховання. «Ще при відкритті земських установ, – зазначав М. Корф, – земські збори звернули увагу на те, що цей закон за своєю редакцією може призвести до непорозумінь. Однак тоді ж були надані доволі ґрунтовні офіційні роз'яснення того, що слово *переважно* зовсім не означає «виключно». Із вступом у міністерство гр. Толстого слово *переважно* припинили тлумачити так чи інакше, а просто почали пропускати його, і вийшло, що пригнічуючи земство, усіляко відмежовуючи його від школи, агенти міністерства переконували в тому, що за самим законом педагогічний контроль належить одному міністерству» [там само]. Ставлення адміністрації до земства не змінилося і в наступні роки; до того ж із земського «Положення» слово *переважно* було вилучено.

Зіткнення державних і земських інтересів в управлінні освітою відбувалося на рівні таких органів, як училищні, піклувальні і педагогічні ради, земські повітові й губернські комісії з освіти, діяльності земських помічників предводителів дворянства з освіти. Крім земств і міських дум, на той час у Російській імперії не було «більш дієвих засобів громадської участі в управлінні системою освіти, проте частка цієї участі була занижена порівняно з роллю держави» [21, с. 143].

Відповідно до «Положения о начальных народных училищах» 1874 р. до складу училищної ради поряд із двома членами від Міністерства народної освіти, членом від Міністерства внутрішніх справ та духовного відомства вводилося два члени від земства; головою призначався предводитель дворянства. Земські представники мали подавати щорічні звіти про стан народних училищ у повіті чи губернії, утримання яких здійснювалося коштом земських установ.

У такий спосіб Міністерство народної освіти знову ж таки залишало за земствами лише господарську частину, а все управління в педагогічному й адміністративному аспектах тримало в своїх руках. Однак з часом

губернські училищні ради перетворилися на фікцію; у деяких губерніях вони не збиралися роками і «життя шкіл тривало чудово без цієї цілком зайвої ланки в шкільній адміністрації» [9, с. 63]. Незабаром в училищних радах залишилося лише дві функції: затвердження (суто формальне) попечителів і розгляд скарг на дії повітових училищних рад. Такі скарги невдовзі перестали надходити через «очевидну їх безплідність» [там само].

Згідно з Положенням директор мав помічників в особі інспекторів, які могли й повинні були здійснювати, замість нього, нагляд за народними училищами і керівництво ними. Проте оскільки і призначення, і звільнення інспекторів залежало не від нього, а від Міністерства, то він жодною мірою не міг впливати на їх діяльність. Якщо деякі директори училищ і виявляли активність щодо управління цими закладами, то це якимось чином залежало від їх особистих педагогічних та адміністративних якостей.

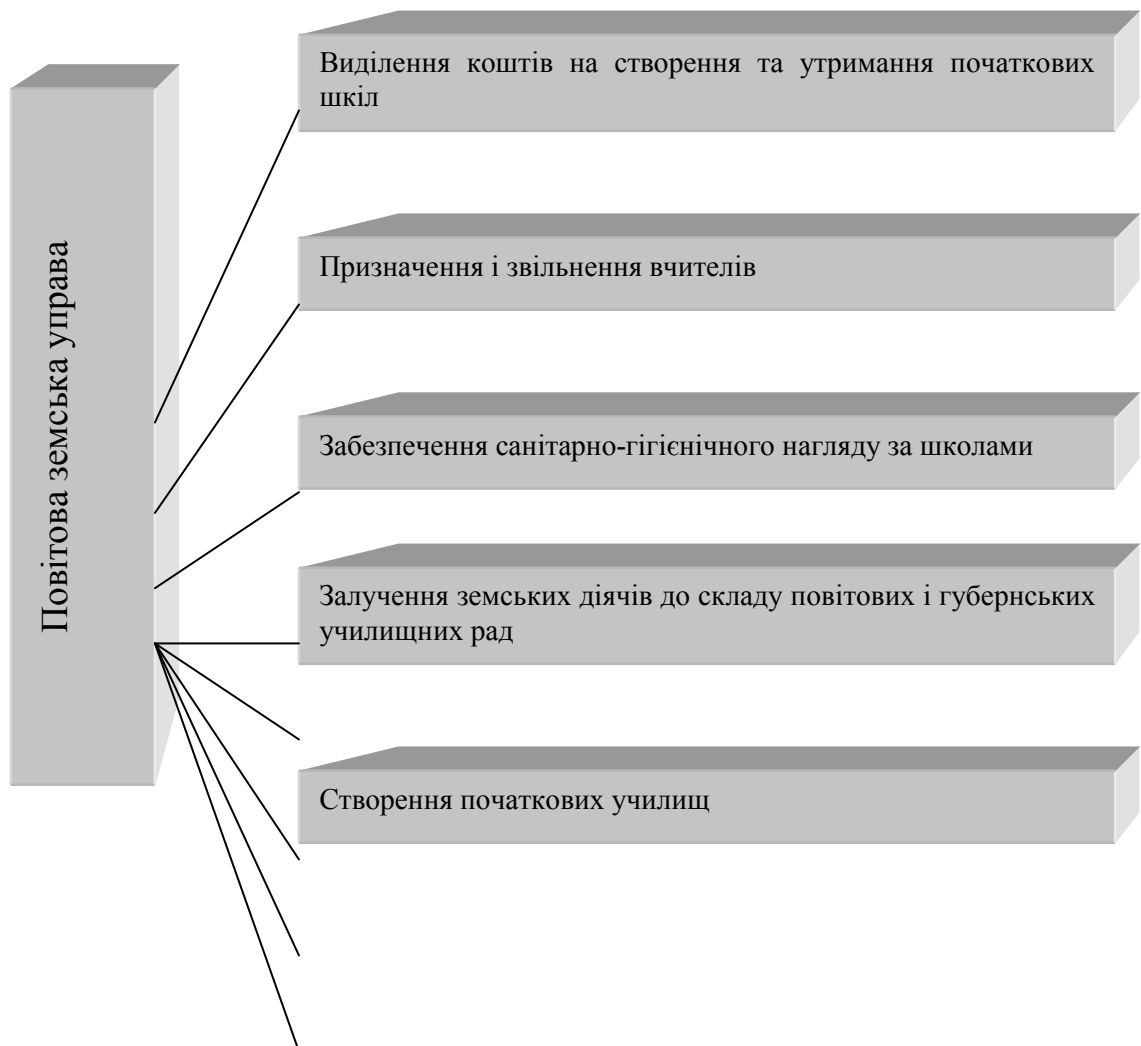
Здавалося б, у такій ситуації раціональніше було б, щоб повноправними господарями народних училищ ставали інспектори. Однак через брак коштів інспектори призначалися по одному на 3-4 повіти. Так, 1876 р. у земських губерніях нараховувалося 142 інспектори, тоді як земських шкіл на цей час діяло 14 390 [22, с. 552], тобто один інспектор опікувався більш як 100 школами. І ця невідповідність мала тенденцію до зростання.

Зважаючи на те, що початкові школи працювали лише 156 днів на рік, повітовий інспектор міг приділити кожній школі не більше одного дня – «тобто міг би, якби всі вони розташовувалися на близькій відстані одна від одної». Реально жоден інспектор, якою б наполегливістю він не відзначався, не міг присвятити кожній з підвідомчих йому шкіл більше однієї години на рік по всьому повіту. За таких умов справжнім хазяїном народних училищ залишалося земство. Від нього залежало призначення і звільнення вчителя, забезпечення школи всім необхідним. Представники земств відвідували їх значно частіше за інспектори; самостійно або спільно

з предводителем дворянства проводили іспити. Проте найголовніше – «вони були значно більше ніж інспектор зацікавлені в розвитку шкільної справи і в доцільному використанні коштів, які відпускалися земством» [9, с. 63].

Земська школа становила собою такий тип навчального закладу, який за своєю внутрішньою сутністю міг бути поставлений ледве не на перше місце в історії всієї пореформеної освітньої справи. Педагогічне облаштування земської народної школи справило «вагомий вплив не лише на всі інші категорії початкових шкіл, не виключаючи й «зразкових» училищ самого міністерства народної освіти, а й на вищі типи навчальних закладів». Головним чинником тут «виступав живий дух громадськості, яка проникла в школу завдяки земству» [15, с. 93].

Форми залучення земств до управління загальною середньою освітою згруповано на рис. 1.



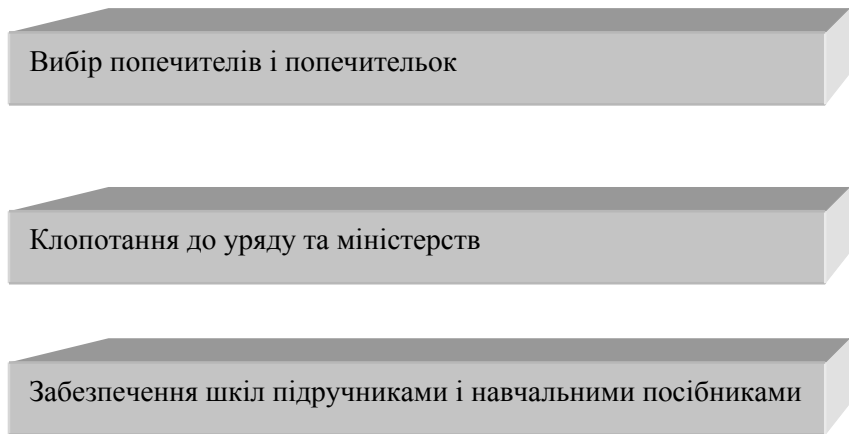


Рис. 1. Форми залучення земств до управління загальною середньою освітою

У міру того, як збільшувалася кількість шкіл і зростали земські асигнування на розвиток шкільної справи, зростало й значення земств в управлінні школами.

Зважаючи на це, інспектори народних училищ, прагнучи виконати місію, покладену на них міністерствами, розпочали боротьбу із земствами за вплив на народні училища. Однак більшість із них були реакційно налаштовані, багато хто не були компетентні в питаннях освіти, педагогіки. Проте «через недосконалість законодавчих положень і суперечливість пізніших роз'яснень, а головне, завдяки тому, що в земствах вони [інспектори – Л.Г.] нерідко стикалися з доволі владними і впливовими особами, ... перемога далеко не завжди залишалася за інспекторами». Боротьба загострила відносини між інспекторами і земствами, унаслідок чого останні почали вороже ставитися до прохань і вимог інспекторів народних училищ. Не маючи засобів задовольняти шкільні потреби, інспектори без земських зборів не мали бажаної сили. Тому за умов справжнього прагнення принести школі користь вони змушені були ладнати із земствами, хоча водночас завжди могли затримати будь-яке розпорядження земства. Як наслідок, у шкільній справі склався своєрідний розподіл між інспекторами народних училищ і земствами: «Другим залишалася вся творча робота в цій галузі, першим –

всі батоги і скорпіони, якими обмежували народну, зокрема земську, школу протягом тривалого періоду панування реакції в справі народної освіти» [там само].

Земства володіли правом добирати вчителів, яких допускали інспектори народних училищ. Від земства учителі одержували заробітну плату, стаючи «справжніми земськими працівниками». А земська робота, як «будь-яка громадська, на противагу чиновній або бюрократичній, за своєю суттю відрізнялася тим, що надавала значно більше свободи ініціативі працюючого» [9, с. 67]. Крім того, у суспільства, у найширшому розумінні цього слова, існував і такий спосіб контролю за громадськими закладами, як гласність, для якої «земські установи завжди були більш доступними, ніж урядові» [там само].

Важливим напрямком залучення земства до управління школою в цей час стало забезпечення її підручниками і навчальними посібниками. Ця справа повністю покладалася на земство, що перетворило їх «на потужний засіб впливу на саму сутність шкільного викладання» [23, с. 94].

Поступово набула чіткості різниця між земськими і міністерськими «зразковими» школами. У «зразкових» училищах уряд убачав, по-перше, опорні пункти свого впливу на масову народну школу (невипадково ці училища почали створюватися насамперед у земських губерніях на противагу земській школі) і, по-друге, початкову школу, «звільнену від громадського втручання, без будь-яких небажаних земських втручань» [23, с. 63]. Земська школа розвивалася під контролем громадськості і була «потужним виразником» її ідеалів у шкільній справі, міністерська – повністю була витвором Міністерства народної освіти. Проте вона не тільки не була «зразком», а й сама поступово почала перебирати досвід земської школи щодо внутрішнього устрою. До того ж зменшення її кредитування протягом 1881-1886 рр. негативно позначилося на кількості таких закладів.

Характерне для 70-х рр. прагнення уряду обмежити вільний розвиток земської школи набуло яскравого підтвердження в «Положенні о начальных народных училищах» (1874), однак, як зазначав М. Чехов, на цей час земська школа «стояла на ногах досить міцно» [23, с. 51].

Це «Положение» все-таки суттєво змінювало порядок управління школами: чіткого розмежування набули господарська, адміністративна і навчальна частини. Перша була віддана засновникам училища, якими могли бути й земства; адміністративна доручалася реформованим училищним радам та інспекторам народних училищ; навчальна – цілком і повністю покладалася на останніх.

Міністерство народної освіти всіляко прагнуло обмежити діяльність земств в управлінні шкільною освітою, тримати лише під своїм контролем. На початку 80-х рр. відбувається поступове перетворення громадської школи, відкритої з ініціативи селян і на їхні кошти, яка попервах користувалася лише матеріальною підтримкою з боку земства, у земську школу.

Для характеристики ставлення земства до церковних шкіл звернемося до праці В. Чарнолуського, який стверджував, що «значна кількість земств ставилася до духовенства з вищою мірою недовіри і вважала його не спроможним до розумної вчительської діяльності» [15, с. 125]. Однак, зважаючи на потребу розбудови шкільної мережі, земства здійснювали асигнування й належних до духовного відомства навчальних закладів, хоча ці асигнування були незначними і не мали систематичного характеру. Подекуди виникав своєрідний тип народних шкіл – земські церковно-приходські школи, які перебували у віданні училищних рад.

Розподіл різних функцій щодо завідування початковою освітою між Міністерством народної освіти, з одного боку, та земствами і міськими товариствами, з іншого, постійно зумовлював принципові непорозуміння щодо меж влади і взаємовідносин між цими сторонами. 1885 року

Врядувальний сенат змушений був дати пояснення про те, що земські збори не мають права створювати без належного дозволу навчально-виховні заклади, які діяли б на засадах спеціальних, затверджених земствами правил. 1889 року це роз'яснення було доповнене заборонаю земствам долучатися до управління училищами через педагогічний процес. Останній повністю підпорядковувався педагогічним і училищним радам та іншим органам, у зміст якого земствам заборонялося втручатися.

Однак, незважаючи на небажання держави сприяти земствам у їх участі в управлінні загальноосвітніми закладами, виробляються певні форми участі цих інституцій в освітніх справах.

З-поміж них, як зазначалося, важливими були різноманітні й численні *клопотання* – про відкриття нових і розширення існуючих середніх навчальних закладів (при цьому земство схилялося до реальних їх типів); скасування права на вищу освіту лише для випускників класичних гімназій; удосконалення й зміну чинних програм; зниження плати за навчання; скасування форменого одягу та ін. Окремі клопотання пов'язувалися з проханнями надати земствам хоча б обмежені можливості впливати на навчально-виховний процес у середніх закладах. І хоча в переважній більшості випадків у відповідях Міністерства народної освіти зазначалося, що зміст клопотання «не відповідає тим межам, що встановлені урядом для участі товариств у справі освіти», земські клопотання мали велике значення: вони «прояснювали і підкреслювали для широких кіл істинний, антигромадський і антипедагогічний характер панівної шкільної системи і допомагали виробленню певних громадських вимог у цій галузі» [15; 9].

Іншою формою земської участі в управлінні середньою освітою були *субсидії*, які виплачувалися середнім загальноосвітнім школам різних типів і застосовувалися для створення власних. Такі субсидії справили позитивний вплив на поширення того типу навчальних закладів (реальних

училищ чи класичних гімназій), які більшою мірою відповідали потребам населення, що проживало на території земства [15, с. 147;].

Створення земствами власних середніх шкіл не набуло значного розвитку. Хоча 1873 року реальні училища були відкриті земствами в Києві, Кременчуці, Миколаєві, Одесі, Сумах, Харкові [24, с. 52].

Висновки з даного дослідження. Поцінуючи діяльність земств в управлінні шкільною освітою, варто водночас вказати на характерні для неї недоліки. Перший – витрачання значної частки селянських податків на утримання середніх шкіл, які часто залишалися для багатьох селянських дітей недосяжними. До того ж такі асигнування значно скорочували обсяг тих, які могли бути витрачені на розбудову початкової освіти. Другий убачаємо в неузгодженості протягом досить тривалого часу діяльності губернських і повітових земств, що розпорозувало їх зусилля, спрямовані на залучення до повноправного управління загальноосвітніми середніми закладами. Третій недолік, що перебуває в тісному зв'язку з попереднім, полягає в нехтуванні губернськими земствами одержаними від повітових земств коштами для реалізації конкретних справ, які ті не могли здійснити самостійно. Четвертий недолік, який органічно впливає з трьох попередніх, полягає у відсутності в роботі земств цілісної програми щодо участі в управлінні загальною середньою освітою. Вони виробили лише деякі форми (клопотання до центральних органів управління освітою, субсидії різним типам навчальних закладів, стипендії учням, представлення кандидатів на вчительські посади в початкових школах, вибори попечителів училищ, які утримувалися за рахунок земств, обмежена участь в учительських радах, деяке розширення навчальних програм, запровадження передових підручників і навчальних посібників) такої діяльності, що значно звужувало їх дієвість.

Дати однозначну оцінку відносинам, що існували між земствами як формою державно-громадського управління загальною середньою освітою

і державою, загалом досить важко. Держава створила земства через свою неспроможність вирішувати назрілі проблеми, зокрема й у галузі управління освітою, самостійно, без участі громадськості. Держава, з одного боку, вбачала в земствах своєрідного помічника, з іншого, земства розцінювалися як «швидко зростаючий конкурент, спроможний долати соціальні проблеми самостійно і вимагати поділу влади. Тому держава обмежувала земську активність» [21, с. 151].

Загалом же ефективність діяльності земств зумовлювалася не перепонами уряду, а наявністю ініціативи з боку конкретних земств і працюючих у них осіб. Протягом другої половини XIX ст. діяльність земств у справі управління загальною середньою освітою зазнала значних трансформацій – від часткової емпіричної участі до усвідомлення її суспільної значущості.

Перспективи подальших розвідок. Подальші дослідження вбачаємо у вивченні фінансової складової діяльності земств в освітніх справах.

Список використаних джерел

1. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. – Спб., 1864. – 780 с.
2. Земства і земські установи // Енциклопедія українознавства. – К. : Вид-во “Молоде життя”, 1994. – Т. 2. – С. 790–792.
3. Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 года / В. В. Гармиза. – М. : Изд-во МГУ, 1957. – 264 с.
4. Нариси історії українського шкільництва. 1905–1933 : [навч. посіб.] / за ред. О. В. Сухомлинської. – К. : Заповіт, 1996. – 304 с.
5. Енциклопедія українознавства. – Львів, 1996. – Т. 6. – 1996. – 2399 с.
6. Абрамов Я. Просветительные общества в провинции / Я. Абрамов // Русская школа. – 1896. – № 11. – С. 102–105
7. Ушинский К. Д. Собрание сочинений / К. Д. Ушинский. – И.-Л. : [б.и.], 1948. – Т. 2. – 656 с.
8. Положение о начальных народных училищах. Высочайше утвержденное 14 июля 1864 года // Реформы Александра II. – М. : Юридическая лит-ра, 1998. – С. 411–416.
9. Чехов Н. В. Народное образование в России с 60-х годов XIX века / Н. В. Чехов. – М. : [б.в.], 1912. – 224 с.
10. Русова С. Українські земства в справі заведення народної освіти / С. Русова // Світло. – 1911. – № 3. – С. 32–47.
11. Захарова І. В. Роль земств у розвитку народної освіти в Україні (1864–1917 рр.) : дис. канд. істор. наук : 07.00.01 / Захарова Ірина Володимирівна. – Черкаси, 2002. – 165 с.

12. Гавриш Р. М. Шкільна діяльність земського самоврядування на лівобережній Україні в 1865–1919 роках : дис. ...канд. істор. наук : 07.00.01 / Гавриш Римма Леонідівна. – Полтава, 1998. – 177 с.
13. О мерах, принятых уездными земскими собраниями для содействия народному образованию // Журнал Министерства Народного Просвещения. – 1867. – № 2. – С. 224–239.
14. Борисенко В. Й. Культурно-освітня діяльність громадськості Лівобережної України в 1825–1860 рр. / Борисенко В. Й., Шевченко І. М. // Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. – К. : Видавництво НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2002. – 108 с.
15. Чарнолуский В. Земство и народное образование / В. Чарнолуский. – Ч. 1. – Спб. : Тип-я М.А. Александрова, 1910. – 188 с
16. Лебедев А. Отец земской народной школы / А. Лебедев // Циркуляр по Одесскому учебному округу. – 1944. – № 2. – С. 276–280.
17. Русова С. Загальноземський з'їзд в справах народної освіти / С. Русова // Світло. – 1911. – № 1. – С. 33–52.
18. Каптерев П. Ф. История русской педагогики / П. Ф. Каптерев // Педагогика. – 1994. – № 6. – С. 75–85.
19. Карышев Н. Земские ходатайства 1865–1884 гг. / Н. Карышев. – М. : [б.в.], 1900. – 272 с.
20. Корф Н. А. Наши педагогические вопросы / Н. А. Корф. – М. : [б.в.], 1882. – 143 с.
21. Шевелев А. Н. Общественно-педагогическое движение как фактор формирования государственной образовательной политики России 60–80-х годов XIX века (на материалах нач. и среднего общего образования) : дис. ...канд. пед. наук : 13.00.01 / Шевелев Александр Николаевич. – СПб., 1996. – 284 с.
22. Рождественский С. В. Исторический обзор деятельности Министерства Народного просвещения. (1802–1902) / С. В. Рождественский. – СПб. : [б.в.], 1902. – 785 с.
23. Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Вторая половина XIX в. / отв. ред. А. И. Пискунов. – М. : Педагогика, 1978 – 600 с.
24. Добрянський І. А. Громадська та приватна ініціатива в розвитку освіти України (кінець XIX – початок XX ст.) / І. А. Добрянський, В. В. Постолатій. – Кіровоград : [б.в.], 1998. – 134 с.