

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351

В. Е. ЛУНЯЧЕК

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ТЕОРІЇ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: ІСТОРИЧНИЙ ОГЛЯД ЗА ПЕРІОД ХVІІІ – ПОЧАТОК ХХ ст.

Надано історичний огляд розвитку теорії управління освітою в Україні за період ХVІІІ – поч. ХХ ст., у той час коли її сучасна територія знаходилася у складі інших держав, у тому числі Річі Посполитої, Російської та Австро-Угорської імперій. Наведені матеріали дозволяють зрозуміти передумови становлення системи управління освітою в Україні в радянський період і період незалежності.

Ключові слова: Австро-Угорська імперія, керівні кадри, Річ Посполита, Російська імперія, система освіти України, теорія управління освітою.

The paper provides a historical survey of the development of the education management theory in Ukraine over the period from the XVIII to early XX centuries when its current territory was part of other states including the Polish-Lithuanian Commonwealth and the Dual Monarchy. The materials provided herein help understand the prerequisites for establishing the system of education management in Ukraine in the Soviet period and during the years of independence.

Key words: the Dual Monarchy, managerial personnel, the Polish-Lithuanian Commonwealth, the Russian Empire, education system of Ukraine, education management theory.

Загальновідомо, що теорія управління сформувалася в сучасній її інтерпретації в ХХ ст. Роль управління в розвитку людської цивілізації є надзвичайно високою, що простежується в багатьох оригінальних джерелах протягом тисячоліть. Одним зі складових цього процесу є управління освітніми системами, роль яких в умовах формування суспільства, побудованого на знаннях, суттєво зросла. Таким чином, дослідження розвитку теорії управління в історичному контексті є надзвичайно актуальним, бо дозволяє зрозуміти передумови становлення сучасної теорії управління освітою як ключового чинника успішної модернізації системи освіти в Україні.

Питання розвитку теорії управління освітою є окремим специфічним напрямом наукових досліджень. Переважна більшість науковців сьогодні розглядають історію розвитку педагогічної думки, практично не приділяючи уваги організаційно-управлінській складовій функціонування освітніх систем.

Серед таких робіт можна виділити працю О. Любар та інших, що присвячена історії української школи і педагогіки [6]. Ґрунтовно історія педагогіки в Україні висвітлена В. Мосіяшенко та ін. Особливість цієї роботи полягає у спробі розглянути історію української педагогіки через діяльність осіб, що є визнаними авторитетами в цій царині [7].

До праць, що розглядають становлення теорії управління в освітніх системах, можна віднести роботу І. Камневої, яка в тому числі розглянула і період ХІХ – початку ХХ ст., значну увагу приділив М. Весселю – істориком і теоретиком громадського училищезнавства в Російській імперії [3]. Окремі аспекти розвитку управління освітою висвітлено Д. Латишиною [4].

Виходячи з періодизації, запропонованої Л. Прокопенком період що розглядається, відноситься до третього етапу в розвитку управління освітою, який охоплює другу половину ХVІІІ – початок ХХ ст. [9]. Взагалі слід акцентувати увагу на роботах цього автора, який ґрунтовно дослідив розвиток державної освітньої політики в Україні саме в її державно-управлінському аспекті. Особлива увага Л. Прокопенком звертається на освітню політику Російської й Австрійської імперій у цей період, реалізацію державної кадрової політики у сфері освіти [8].

Разом із тим аналіз наукової літератури за тематикою, що висвітлюється, доводить недостатню відпрацьованість відповідного предметного поля, що повинно спонукати до подальших наукових пошуків у цьому напрямі.

Метою цієї роботи є висвітлення основних тенденцій у розвитку теорії управління освітою за період ХVІІІ – початку ХХ ст. як передумови розвитку освітнього менеджменту на пострадянському просторі у ХХ – ХХІ ст.

Особливості розвитку теорії управління в період, що розглядається, обумовлений тим, що протягом кількох віків окремі частини території сучасної України входили до складу Річі Посполитої, Російської та Австро-Угорської імперій та інших державних утворень. Процеси у формуванні систем управління освітою на цих теренах суттєво відрізнялися. Більше того, вони мали другорядний характер поряд із проблемами збереження національної ідентичності через збереження національної школи.

Україна вже у ХVІІІ ст. мала досить розгалужену систему освіти, яка ґрунтовно висвітлена в науковій літературі. У цей період на управління навчальними закладами суттєво впливали церковні ієрархи. С. Сірополко, висвітлюючи діяльність Чернігівського колегіуму, пише, що керівництво ним належало місцевому архієреєві, але на основі наказу Св.Синоду від 21 липня 1721 р. Чернігівський колегіум і Київська Академія мали право звертатися до спеціальної контори для управління школами і друкарнями [10, с. 170].

Роботи, які висвітлювали окремі питання управління освітою, з'являються в ХVІІІ ст. і є епізодичними. На території Російської імперії, це, наприклад, робота М. Ломоносова “Регламент московських гімназій” (1754 р.), де автор, розглядаючи питання прийому на навчання, його змісту і атестації гімназистів, доводив, що знання не є цінністю самі по собі, для цього потрібна спеціальна організація діяльності вихованців [2].

Слід звернути увагу на реформу народного шкільництва на Галичині в 1774 р. (у цей період Галичина належить Австрії). Для управління народним шкільництвом на цій території утворено 1776 р. у Львові Крайову шкільну комісію. 22 березня 1787 р. прийнято шкільний статут. 1774 р. прийнято шкільний статут, який суттєво вплинув і на становлення освіти в Закарпатті [10, с. 507 – 508, 631].

Початок XIX ст. пов'язаний на території України із зусиллями інспектора народних шкіл І. Могильницького, який зробив перші кроки у праці на терені широкої народної освіти [5, с. 107].

Видатною є постать В. Каразіна, якому належить ідея створення Міністерства народної освіти (1802 р.), у діяльності якого він відіграв визначну роль, керуючи Головним управлінням училищ. В. Каразін розробляв “Предварительные правила народного просвещения”, “Предначертания университетских и академических успехов”, брав активну участь у відкритті навчальних закладів, у виданні першого в Росії педагогічного збірника “Ежемесячное сочинение об успехах народного просвещения”. Завдяки його тривалим зусиллям 17 січня 1805 р. відкрито університет у Харкові [7, с. 50; 10, с. 233].

Взагалі перша половина XIX ст. характеризується процесами, пов'язаними із особистим баченням системи освіти міністрами освіти того часу (О. Разумовським, О. Голіциним, О. Шишковим, С. Уваровим та ін.), серед пріоритетів яких не було питань удосконалення управління системою освіти. У цей період керівники освітніх установ часто виконували поліцейські функції.

Так, наприклад, під час царювання Миколи I (1825 – 1855 рр.) директор гімназії в Україні повинен був надавати про кожного абітурієнта таємну референцію на ім'я куратора шкільної округи про те, якої мови вживає в розмові та чи дбає про вдосконалення себе в російській мові, чи прихильно ставиться до релігії, чи, навпаки, схиляється до вільнодумства тощо. Дисципліна в школі була на першому плані [10, с. 306].

Серед видатних педагогів середини XIX ст., які розглядали питання управління освітою слід назвати О. Духновича, діяльність якого переважно пов'язана із Закарпаттям. Виходячи із реальних умов О. Духнович пропонує в кожному селі обирати “шкільного куратора”, який би збирав кошти на шкільний будинок, оплату вчителів і створення шкільного фонду для забезпечення сиріт і дітей незаможних батьків навчальними посібниками і приладдям [5, с. 109].

Деякі питання практичного управління освітою починають оприлюднюватись у другій половині XIX ст. у роботах М. Бунакова, К. Ушинського, С. Шацького, М. Корфа, М. Пирогова, Л. Толстого, Ю. Федьковича та ін.

Одним із перших питання управління навчальним закладом розглянув К. Ушинський у своїй роботі “Три елемента школы”. Він писав: “Діяльність будь-якого навчального закладу, якщо він має будь-які навчальні цілі, складається з трьох елементів, які є: адміністратори, його викладачів і свого вчителя. Ці три ключових елементів школи адміністративної діяльності, наукових та викладацьких “ може бути і є насправді в різних комбінаціях. Іноді вони більш-менш тісно, іноді

повністю розпадатися між окремими особами і часто навіть ворожою по відношенню до один одного. У практиці, питання про таке поєднання, на якому теорії має до цих пір гужовий мало уваги є, на наш погляд, одним з найбільш важливих питань у сфері громадської освіти і допускається, якщо не завжди успішно, але велика різноманітність”. К. Ушинським наводиться цікавий досвід організації управління школою у Великій Британії, Франції і Німеччині. Взагалі ж одним із провідних завдань його творчості була боротьба за радикальне перетворення вітчизняної школи [7, с. 79; 12].

Як теоретик у галузі педагогіки і організатор народної освіти увійшов в історію громадсько-педагогічного руху в Україні видатний учений, лікар М. Пирогов, який у своїх численних роботах виступав за демократизацію управління школою та шкільною системою в цілому [5, с. 122].

У статті “Школа и жизнь” (1860 р.) він писав про необхідність ліквідації розриву між школою і життям. М. Пирогов висуває вимогу єдиної народної загальноосвітньої школи для всіх станів і національностей, забезпечення наступності освіти і шкіл різних типів, починаючи з елементарної, висуває принцип колегіальності в управлінні навчальними закладами [7, с. 61 – 63]. Діяльність М. Пирогова на посаді куратора Одеського, а згодом Київського шкільного округу є прогресивними сторінками в розвитку освіти на цих територіях.

Деякі питання управління освітою розглянуті в роботах М. Тулова, який вказував, що великого зла шкільній справі завдає начальство, коли обплутує школу і вчителів різними циркулярами та інструкціями і цим сковує творчу ініціативу педагогічного колективу. Від цього збивається сама душа школи (у сучасному контексті організаційна культура – *авт.*). Він указував, що поліпшенню народної освіти допомогло б усунення всіх неосвічених і малоосвічених чиновників (наглядачів) [7, с. 67].

Окремо слід наголосити на ролі М. Корфа – відомого громадського діяча, педагога і публіциста, організатора земських шкіл (народився у м. Харкові) у розвитку управління освітою. М. Корф зробив спробу розвести функції директора навчального закладу і шкільної ради. У своїх роботах він одним із перших розробив основи педагогічного аналізу навчального процесу. Особливо слід виділити видану ним у 1873 р. роботу “Наше школьное дело. Сборник статей по училищеведению” [1, с. 428].

Слід зауважити, що діяльність М. Пирогова, К. Ушинського, М. Корфа частково припала на той період коли міністром освіти Російської імперії був Д. Толстой (від 14 квітня 1866 р. – до 24 квітня 1880 р.), діяльність якого і особисті якості досить скептично характеризувалася цими видатними педагогами [10, с. 315].

Певні положення щодо принципів управління освітою бачимо у шкільному уставі від 14 липня 1864 р., який було видано в Російській імперії і частково модернізовано 25 травня 1874 р. Цей документ визначав також основні засади шкільної кадрової політики [10, с. 348].

У другій половині XIX ст. необхідно звернути увагу на постать Ю. Федьковича, який розпочав педагогічну діяльність у 1869 р. шкільним інспектором. М. Левківський вважає, що погляди Ю. Федьковича на народне шкільництво на Буковині випереджали сучасність на цілі десятиріччя, про що свідчать його глибокі інспекторські звіти. У першому своєму звіті про стан шкіл, вчителів, місцевої шкільної ради Винницького повіту він пише: “Місцевих шкільних рад або немає, або вони не знають своїх прав і обов’язків. Інспекторами шкіл нема кого вибирати, бо придатних для цього людей бракує. Про деяких місцевих інспекторів не варто й говорити, бо вони не доросли до своєї посади. Економічний стан шкіл незадовільний. Громади не дають потрібних коштів на утримання шкіл...” [5, с. 135].

Аналіз існуючих наукових джерел свідчить, що головний акцент у розвитку системи освіти на територіях, що географічно відповідають території сучасної України протягом XVIII-XIX століть, робиться переважно на процедурах створення мережі шкіл різних типів, обговоренні питань змісту і мови навчання. Школа в цей період є елементом самоствердження імперської політики країн, яким належали певні частини території України. Щодо питань удосконалення управління освітою, то вони були неактуальними для посадовців і педагогів того часу і не знайшли глибокого висвітлення в науково-педагогічних і управлінських працях.

Певний поштовх у розвитку теорії управління освітою відбувається на початку XX ст. На це питання звертають увагу видатні науковці, письменники, педагоги і громадські діячі. Так, І. Франко наголошує на необхідності реформ середніх і вищих навчальних закладів [5, с. 139]. Організацію діяльності церковноприходської школи відображено видатною українською поетесою і громадським діячем Л. Українкою [11]. У цей період відомий поет і публіцист П. Грабовський виступає зі статтею “О розвитку школьного образования в Ахтырском уезде Харьковской губернии”, де, досліджуючи документальні матеріали, статистичні звіти, губернські звіти, доказово критикує політику царату в галузі освіти [7, с. 155].

Слід звернути увагу на підготовлений у 1901 р. Міністерством освіти проект правильника для повітових шкільних рад, які на той час управляли народними школами. Згідно з тим проектом, усе керування народним шкільництвом зосереджувалося в руках директора та інспектора народних шкіл. Однак проект зустрів таку гостру критику в земських колах, що Міністерство освіти зняло з черги свій проект і вже більше не поновляло свого наміру усунути земство від народної освіти. 26 березня 1907 р. Міністерство освіти видало “Правила про шкільні кураторії” (“попечительства”) з метою притягнути місцеве населення до піклування про матеріальний добробут своєї школи та її учнів, але в Україні шкільні куратори не знайшли особливого поширення [10, с. 436–437].

Революція 1905 р. принципово не вплинула на управління середньою освітою. Міністрами освіти Російської імперії на початку XX ст. були І. Толстой, О. Кауфман, О. Шварц, Л. Кассо, П. Ігнат'єв, які обіймали свої посади нетривалий час і за виключенням П. Ігнат'єва мали досить реакційні погляди на управління системою освіти.

Значний вклад у реформування системи освіти вніс М. Завадський, педагогічна і управлінська кар'єра якого розпочиналася в Україні. Після того як у 1906 р. він став сенатором і таємним радником і був переведений до С.-Петербургу, брав участь у роботі комісій з вироблення законопроектів і положень, що стосувалися реформи системи освіти. Ним безпосередньо було розроблено понад 20 законопроектів і положень, що лягли в основу реформи початкової та середньої школи, а також створення педагогічних інститутів з 1900 по 1917 рр. М. Завадський розробив статuti навчальних закладів: гімназій, реальних училищ і педагогічних інститутів тощо [7, с. 128].

Усе зазначене сформувало передумови для розвитку теорії управління освітою в радянські часи. Разом із тим, попри проникнення ідей наукового управління на початку ХХ ст. на території, які входять сьогодні до складу України, ми не бачимо їх застосування до управління освітою того часу.

Виходячи з викладеного вище, можна зробити такі висновки:

1. Становлення управління освітою в Україні у ХVІІІ – на початку ХХ ст. обумовлено геополітичними факторами того часу, зокрема ця специфіка пов'язана з ухваленням окремих частин України до складу Річі Посполитої, Російської та Австро-Угорської імперій.

2. Розвиток теорії управління освітою в період, що розглядається, мав другорядний характер, що пов'язано з актуальністю збереження національної ідентичності через збереження національної школи.

3. Збільшення охоплення населення України навчанням, починаючи з другої половини ХІХ ст., покликала за собою посилення уваги до питань управління освітою, що знайшли своє відображення переважно в працях видатних педагогів і організаторів освіти того часу.

4. Розвиток теорії управління в кінці ХІХ – на початку ХХ ст., пов'язаний у першу чергу із роботами Ф. Тейлора, практично не знайшов свого відображення у вітчизняних роботах з питань управління освітою.

Насамкінець, слід зазначити, що до подальших напрямків досліджень ми відносимо розгляд процесів становлення і розвитку теорії управління освітою в радянський період після 1917 р.

Література:

1. Енциклопедія освіти / АПН України ; [голов. ред. В. Г. Кремень]. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
2. История развития менеджмента и теории управления образованием [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rudocs.exdat.com/docs/index-371392.html>.
3. Камнева И. Ю. Становление теории управления в образовательных системах [Электронный ресурс] / И. Ю. Камнева // Устойчивое инновационное развитие: проектирование и управление. – 2010. – Т. 6. – № 3. – Ст. 2. – С. 11– 23. – Режим доступа : http://www.rypravlenie.ru/wp-content/uploads/2010/11/2_Stanovlenie-teorii-upravlenia_Kamneva.pdf.

4. *Латышина Д. И.* История педагогики (История образования и педагогической мысли) : учеб. пособие / Д. И. Латышина. – М. : Гардарики, 2006. – 603 с.
5. *Левківський М. В.* Історія педагогіки: навч.-метод. посібник. – Вид 3-е, доп. / М. В. Левківський. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 190 с.
6. *Любар О. О.* Історія української школи і педагогіки : навч. посіб. / О. О. Любар, М. Г. Стельмахович, Д. Т. Федоренко. – К. : Знання, 2006. – 447 с.
7. *Мосіяшенко В. А.* Історія педагогіки України в особах : навч. посіб. / В. А. Мосіяшенко, О. І. Курок, Л. В. Задорожна. – Суми : ВТД “Університетська книга”, 2005. – 266 с.
8. *Прокопенко Л. Л.* Генеза та розвиток державної освітньої політики в Україні (ІХ – початок ХХ ст.) : монографія / Л. Л. Прокопенко. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 488 с.
9. *Прокопенко Л. Л.* Становлення державного управління освітою в Україні : історико-теоретичний аспект / Л. Л. Прокопенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/1/07.pdf>.
10. *Сірополко С.* Історія освіти в Україні / С. Сірополко. – К. : Наук. думка, 2001. – 912 с.
11. *Українка Леся.* Волинські образки. 1. Школа / Л. Українка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.l-ukrainka.name/uk/Prose/VolynObrazky.html>.
12. *Ушинский К. Д.* Три элемента школы / К. Д. Ушинский [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://az.lib.ru/u/ushinskij_k_d/text_0080.shtml.

Надійшла до редколегії 17.02.2014 р.

УДК 343.98

О. В. ОРЛОВ, Ю. М. ОНИЩЕНКО

ПОПЕРЕДЖЕННЯ КІБЕРЗЛОЧИННОСТІ – СКЛАДОВА ЧАСТИНА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання попередження кіберзлочинності як складової державної політики в галузі боротьби зі злочинами з використанням інформаційних технологій. Проаналізовано методи боротьби зі зловживаннями в кіберпросторі. Надано пропозиції щодо попередження кіберзлочинності в державі.

Ключові слова: кіберзлочин, кібербезпека, комп'ютерна мережа, загроза, інтернет, інформаційні технології.

The problem of cybercrime prevention as a part of public policy in fighting IT crimes has been studied. The author has analyzed methods of combating improper use in cyberspace. The author also has made suggestions to prevent cybercrime in the country.

Key words: cybercrime, cybersafety, computer network, threat, Internet, information technologies.