

УДК 340.15(477) «1865/1914» А.І. Козаченко, канд. юрид. наук, доцент  
Полтавський факультет  
Національної юридичної академії України  
імені Ярослава Мудрого, м. Полтава

## **ДІЯЛЬНІСТЬ ЗЕМСЬКИХ ОСВІТНІХ ЗАКЛАДІВ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Народна освіта була одним із пріоритетних напрямків діяльності органів земського самоврядування. Понад 50-річний досвід функціонування земської освіти може бути використано в наш час. Історики-земствознавці досліджували заклади й систему земської освіти в дорадянській, радянській і пострадянській періоди. Основні напрямки освітньої діяльності земського самоврядування розкрито у 4-томній монографії Б.Б. Веселовського «Історія земства за 40 років» [3]. Окремих питань розвитку земської освіти на Полтавщині торкалися С.Н. Велецький [2] і Ф.А. Щербина [21]. За радянської доби земську освіту вивчали В.Й. Борисенко [1], Г.О. Герасименко [5], Н.М. Пірумова [11]. Останнім часом дисертаційне дослідження земської освіти в Україні належить Р.Л. Гавриш [4]. Але з історико-правової точки зору діяльність органів земського самоврядування в галузі освіти ще не освітлювалась.

Метою статті є поглиблене вивчення нормативного й організаційного забезпечення функціонування земських освітніх закладів, зокрема, аналіз земських локальних нормативно-правових актів, організаційної структури й повноважень земських установ з питань управління закладами освіти, контролю за їх діяльністю й кадрового впорядкування на прикладі Полтавського земства.

Діяльність земської освіти регламентувалася значною кількістю нормативно-правових актів, які за юридичною силою поділялися на декілька груп. Вищу юридичну силу мали імператорські законодавчі акти, насамперед, Положення про губернські і повітові земські установи 1864 р. і 1890 р. (далі – Положення). Стаття 2 цих Положень до функцій органів земського самоврядування, окрім іншого, відносила й питання народної освіти [Див.: 13, с. 2; 14, с. 495]. Другу групу складали загально-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

імперські нормативно-правові акти Державної ради, Сенату, Комітету міністрів і Ради міністрів. До третьої групи належали циркуляри, положення, інструкції, програми та правила Міністерства народної освіти, які публікував Журнал Міністерства народної освіти. Одним з основних нормативних актів, що регулювали діяльність земських освітніх закладів, було Положення про початкові народні училища 1864 р. і 1874 р. [12, с. 223-236]. Локальні нормативно-правові акти складали четверту групу. Вони охоплювали циркуляри й розпорядження губернаторів, губернських і повітових інспекторів народних шкіл та училищ, постанови губернських і повітових училищних рад. До локальних нормативно-правових актів слід віднести також постанови губернських і повітових земських зборів. Ці постанови передбачали створення земських навчальних закладів, регламентували їх діяльність, установлювали норми їх матеріального забезпечення й фінансування. Це Статут каси взаємодопомоги народних учителів Полтавської губернії (1867 р.), Положення про вчительські семінарії (1870 р.), Програма обов'язкового початкового навчання (1894 р.), Положення про центральну вчительську бібліотеку (1906 р.), Програма земських педагогічних курсів

(1913 р.), нормативні плани шкільного будівництва, статuti земських навчальних закладів та ін. Прогресивний характер земських нормативно-правових актів у цій галузі нерідко ставав причиною того, що Міністерство народної освіти зволікало їх санкціонуванням або відправляло на доопрацювання.

До земських установ, які забезпечували функціонування земських освітніх закладів, належали губернські й повітові земські збори та губернські й повітові земські управи. Земські збори – це розпорядчий орган, який затверджував земські нормативно-правові акти, вирішував питання створення земських шкіл та училищ, їх фінансування й матеріального забезпечення, встановлював штати викладачів та обслуговуючого персоналу, затверджував навчальні програми, формував спеціальні шкільні комісії, обирав представників до училищних і піклувальних рад [Див.: 15, с. 54-57; 17, с. 35-42; 20, с. 658-665, 728-731]. Губернські й повітові земські збори мали право розглядати урядові законопроекти і вносити до них свої пропозиції або звертатися до уряду з клопотанням про введення в дію певних нормативних актів. Вони затверджували плани заходів і звіти управ і комісій про виконану роботу в галузі освіти. У 90-ті роки XIX ст. земські збори

розпочали обирати уповноважених з питань народної освіти, які працювали при управах [3, с. 445].

Земська управа – виконавчий орган земського самоврядування, якому належало право призначати і звільняти земських службовців, здійснювати господарське управління земськими освітніми закладами й контролювати їх діяльність. Полтавська губернська земська управа складалася з 5-ти відділів, роботу яких регламентували Правила про розподіл занять у Полтавській губернській земській управі (1894 р.). Згідно з цими Правилами керував земськими навчальними закладами (крім Полтавської фельдшерської школи) касовий відділ управи. Ухвалення ним рішень відбувалось колегіально за участі не менше 3-х членів управи [18, с. 68]. Самостійні навчальні відділи й бюро у складі земських управ почали діяти з 1908 р. Так, навчальний відділ Кременчуцької повітової земської управи складався зі столоначальника, 4-х писарів, завідувача шкільного музею, діловода й касира [7, с. 339, 340].

Законодавство розмежувало повноваження губернського й повітового земств у сфері освіти. Губернське завідувало середніми загальноосвітніми і професійними навчальними закладами (народними училищами

й гімназіями), а повітове – початковими загальноосвітніми й професійними закладами (народними училищами, школами і прогімназіями).

Безпосереднє управління земськими навчальними закладами й контроль за їх діяльністю покладались на училищні та шкільні ради, які формувались на губернському й повітовому рівні. Училищні і шкільні ради – це державні установи, які частково фінансувалися земствами. Губернські земські збори обирали зі свого складу по 2 представники до губернської училищної та шкільної ради, а повітові – теж по 2 представники до повітових училищних і шкільних рад. Разом із земськими гласними до губернських училищних і шкільних рад входили губернські інспектори народних шкіл, піклувальники, управляючі й директори середніх навчальних закладів (земських, державних і церковно-приходських). До повітових училищних і шкільних рад входили повітові інспектори народних шкіл, піклувальники, управляючі й директори початкових навчальних закладів повіту. Училищні і шкільні ради здійснювали адміністративне управління з питань організації навчального процесу.

Управління окремими земськими навчальними закладами покладалось на піклувальників,

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

управляючих і директорів, яких призначала земська управа, а також на піклувальні й педагогічні ради. До складу попечительської ради входили піклувальник, голова земської управи, директор та один гласний, обраний земськими зборами. Педагогічна рада складалася з директора й учителів навчального закладу. Піклувальники або управляючі разом з піклувальними радами здійснювали господарсько-фінансове управління, а директори й педагогічні ради забезпечували управління навчальним процесом [20, с. 728-731].

Адміністративний контроль за діяльністю земських навчальних закладів покладався на губернських і повітових інспекторів училищ і народних шкіл та на піклувальників навчальних округів. Земства намагались обмежити контроль місцевої адміністрації. Із цією метою Кременчуцьке й Полтавське повітові земства в 1908 р. пропонували запровадити другу посаду повітового інспектора народних училищ, який утримувався б за рахунок земства і був йому підконтрольний [16, с. 98, 101]. Гадяцьке повітове земство пропонувало контролювати діяльність навчальних закладів за допомогою спеціальних комісій із числа чиновників місцевої адміністрації й земських службовців [16, с. 93].

Таким чином, земські нав-

чальні заклади перебували в подвійному підпорядкуванні – земств та органів, створених спільно земствами й місцевою адміністрацією, що, на думку земств, знижувало ефективність управління. Тому останні домогалися від уряду розширення своїх повноважень. Так, у 1894 р. Полтавська губернська земська управа заявила про необхідність розширення повноважень повітових управ. Їм мало належати право самостійно вирішувати питання призначення і звільнення учителів, установлювати їм заробітну плату, надавати відпустки, скликання засідання училищної ради покласти на повітову управу. Засідання мають проходити в її приміщенні за участі членів управи [20, с. 636, 637].

Губернські й повітові земські збори формували при управах постійні й тимчасові комісії по народній освіті – училищні, шкільні або спеціальні комісії. До складу комісії обирали декількох гласних, залучали земських службовців, при необхідності запрошували директорів і управляючих навчальних закладів. З метою вирішення найважливіших справ у галузі освіти губернські збори могли формувати тимчасові комісії з числа голів повітових управ [17, с. 27]. Комісії готували проекти постанов земських зборів, розглядали питання фінансування й матеріального за-

безпечення навчальних закладів, доцільності відкриття нових шкіл, створення шкільних бібліотек, заснування учительських курсів та ін.

Земства здійснювали санітарний нагляд за навчальними закладами й організували проведення лікувально-профілактичних заходів, залучаючи до цієї справи земських лікарів. Наприклад, у 1895 р. учням земських шкіл Полтавського повіту було проведено щеплення проти віспи. Школи були закріплені за лікарняними дільницями й на вимогу земств лікарі мали періодично перевіряти стан здоров'я учнів [16, с. 96].

Важливим напрямком діяльності земств було забезпечення освітніх закладів учительськими кадрами. Під час перших сесій Полтавські губернські й повітові земські збори порушували перед Міністерством народної освіти питання про необхідність відкриття спеціальних навчальних закладів по підготовці вчителів. Але, не чекаючи рішення Міністерства, повітові збори розглянули питання про заснування в Полтаві спеціальної земської школи з підготовки народних учителів і педагогічного училища в Констянтинограді. У 1866 р. губернські земські збори обговорили проект постанови про відкриття вчительської семінарії, який підготували члени вчитель-

ської ради М.О. Долгоруков і О.І. Заборинський [18, с. 1058]. У кінцевому результаті вчительські кадри стали готувати вчительські семінарії, педагогічні класи училищ і гімназій, учительські курси й учительські з'їзди.

Учительські семінарії – основний навчальний заклад, який займався підготовкою земських учителів. Вони діяли на підставі Положення про вчительські семінарії (1870 р.) й Інструкції Міністерства народної освіти (1875 р.) [6, с. 82-103]. Керівництво семінарією здійснювали директор і педагогічна рада. Директора семінарії призначав піклувальник шкільної округи й затверджував міністр освіти, а педагогічну раду формували директор. У 70-ті роки XIX ст. Полтавське земство розробило проекти організації вчительських семінарій у Полтаві, Лубнах і Ромнах. Але Міністерство народної освіти їх відхилило [18, с. 1062]. Згодом, у період з 1908 по 1917 р., на території Полтавської губернії було відкрито 5 державних учительських семінарій: Велико-Сорочинську, Решетилівську, Лубенську, Прилуцьку й Полтавську. Земства фінансували підготовку власних учительських кадрів у державних семінаріях. Так, на утримання Велико-Сорочинської семінарії земство асигнувало щорічно 5 тис. руб. і виплачувало стипендії семіна-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ристам у розмірі 120 руб. на рік [4, с. 34, 35]. Після завершення 4-річного курсу навчання випускники семінарій повинні були відпрацювати в земських школах 4 роки.

За рішенням Міністерства народної освіти підготовку вчителів для початкових народних училищ здійснювали педагогічні класи училищ і гімназій. Такі класи створювалися при земських і державних училищах, гімназіях і прогімназіях.

У 1872 р. Полтавські губернські земські збори прийняли постанову про скликання губернських учительських з'їздів. Учительські з'їзди – це короткотермінові навчальні заклади методичного характеру, які скликалися під час літніх канікул для підвищення педагогічної майстерності вчителів. Час-від-часу проходили загальноземські вчительські з'їзди, як правило, у Москві й Харкові. На початку ХХ ст. окремі повітові земства практикували скликання вчительських з'їздів, які користувались авторитетом і підтримкою земських учителів. Так, 1905 р. вони поставили перед Полтавським губернським земством вимогу про систематичне скликання губернських учительських з'їздів двічі на рік [15, с. 83].

Полтавське земство активно працювало над програмою впровадження вчительських

курсів – педагогічних, загальноосвітніх і спеціальних. У 1894 р. Полтавська губерньська земська управа зробила спробу заснувати спеціальний навчальний заклад для підвищення кваліфікації молодих учителів. Спеціальна комісія розробила програму річних земських педагогічних курсів для 80 слухачів [9, с. 21]. Але Міністерство народної освіти відхилило пропозицію земства. Лише в 1909 р. Константиноградське повітове земство відкрило 3-річні педагогічні курси. Полтавське губернське земство отримало дозвіл на проведення загальногубернських педагогічних курсів у 1910 р. Протягом 1910-1914 рр. на курсах навчалися близько 1500 земських учителів [10, с. 6]. У 1913 р. надзвичайні губернські земські збори схвалили програму вчительських курсів, яка передбачала відвідування лекцій, практичних занять із психології, експериментальної педагогіки, методики викладання російської мови, проведення бесід, екскурсій та інших навчально-методичних заходів [10, с. 6].

Положення 1864 р. і 1890 р. не надавали земським учителям статусу державних службовців. Земське законодавство в 1890 р. поширило статус державних службовців на голів і членів земських управ. З метою упорядкування посад земських службов-

ців і наближення їх до посад державних чиновників Полтавські губернські земські збори в 1893 р. прийняли Табель посад з поділом їх на класи, який містив перелік 90 земських посад, які розподілялися на XI класів. До 1-го класу належали голова і члени губернської земської управи, до 2-го класу разом з головами повітових управ Табель відносив директора Дігтярівського училища, до 3-го управляючого Лубенської сільськогосподарської школи, до 4-го – викладачів Дігтярівського училища, до 7-го й 8-го – вчителів початкових земських шкіл і викладачів училищ [19, с. 133-135].

Земства приділяли значну увагу матеріальному забезпеченню вчителів. У 1867 р. Полтавське земство запровадило касу взаємодопомоги, яка передбачала надання матеріальної допомоги вчителям і членам їх родин [17, с. 35, 36]. На кінець XIX ст. заробітна плата вчителів початкових земських шкіл складала 240 руб. на рік [4, с. 12], а вчителів і майстрів виробничого навчання середніх професійних училищ і гімназій – 480 – 600 руб. на рік [20, с. 731], що на той час відповідало середній заробітній платі державних чиновників. Полтавське губернське і повітові земства забезпечували вчителів квартирами, земельними ділянками, надавали одноразову ма-

теріальну допомогу, можливість отримувати безкоштовну медичну допомогу, піднімали розмір заробітної плати, видавали премії за тривалий час роботи на посаді земського вчителя [17, с. 105-131]. Навчання у вчительських семінаріях для платників земських податків було безкоштовним. Діти земських учителів теж мали можливість безкоштовно отримати освіту в земських навчальних закладах або отримати від земства субсидію для навчання. Для студентів вчительських семінарій, які потребували матеріальної допомоги, передбачалися стипендії, які встановлювала комісія, що формувалася земськими зборами.

До земських навчальних закладів належали початкові народні школи, професійні училища й середні навчальні заклади. Особливим чином Полтавське губернське земство дбало про розвиток початкової освіти. Воно розробило програму обов'язкового початкового навчання дітей 8-11 років і в 1894 р. розпочало її фінансування [20, с. 646]. У 1908 р. набули чинності Правила про державне фінансування програми загальної початкової освіти [4, с. 16], спираючись на які Полтавське губернське земство розробило нормативні плани початкового шкільного навчання. В основу цього планування було покладено наступні

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

принципи: частка учнів від загальної чисельності населення має становити 9%; радіус обслуговування однієї школи – не більше 3-х км; школа повинна бути укомплектована на 50 учнів. Повітові земства визначали строк втілення в життя плану шкільного будівництва початкової освіти. Так, Роменське земство розраховувало запровадити цей план за 10 років, Переяславське – за 15 [4, с. 16]. На початку ХХ ст. майже 90% витрат на народну освіту Полтавське земство спрямовувало на фінансування початкової освіти.

За даними земської статистики станом на 1 січня 1913 р. у Полтавській губернії діяло 2304 початкові училища, з них – 1286 земських шкіл, де навчалось майже 160 тис. учнів. Початковою школою було охоплено 59% дітей віком 8-11 років. Згідно з матеріалами земського перепису 1910 р. писемність населення губернії становила 25,8% [4, с. 17]. За 50 років витрати Полтавського губернського земства на одну особу зросли в 70 разів. У 1865 р. губернське земство витратило на освіту 5 тис. руб., а в 1914 р. – понад 390 тис. руб.

[8, с. 13]. На початку ХХ ст. Полтавське земство займало II-ге місце серед 34 земств Росії за обсягом фінансування навчальних закладів.

Таким чином, Полтавське земство розробило досить прогресивну соціально спрямовану нормативну базу розвитку земської освіти. Проте Міністерство народної освіти Російської імперії гальмувало процес її реалізації. Земські органи управління закладами освіти будувались на демократичних принципах, вони були виборними, колегіальними, підконтрольними й підзвітними. Поряд із земськими установами керування земськими навчальними закладами здійснювали органи державної адміністрації, що свідчить про його подвійний характер. Це знижувало ефективність управління, і тому земства намагались ліквідувати систему державного адміністрування земських закладів освіти. Полтавське земство забезпечило розвиток широкої мережі загальноосвітніх і професійних навчальних закладів. Особливу увагу земства приділяли розвитку початкової освіти для нижчих верств населення.

---

**Список літератури:** 1. Борисенко В.Й. Боротьба демократичних сил за народну освіту на Україні в 60 – 90-х роках ХІХ ст. – К.: Наук. думка, 1980. – 156 с. 2. Велецкий С.Н. Двадцать пять лет деятельности земства в Полтавской губернии с 1866 по 1892 год: Краткий очерк. – Полтава: Типо-литогр. Л. Фришберга, 1894. – 144 с. 3. Веселовский Б. История земства за 40 лет. – Спб.: Изд. О. Н. Поповой, 1911. – Т. 4. – 696 с. 4. Гавриш Р.Л. Земська школа на Полтавщині. – Полтава: ВЦ «Археологія», 1998. – 102 с. 5. Герасименко Г.А. Зем-



ское самоуправление в России. – М.: Наука, 1990. – 264 с. **6.** Инструкция для учительских семинарий Министерства народного просвещения // Журн. М-ва нар. просвещения. – 1875. – № 12. – С. 82-103. **7.** Журналы Кременчукского уездного земского собрания за 1914 год с докладами управы. – Кременчук: Тип. И.А. Дохмана, 1915. – 402 с. **8.** Журналы Полтавского губернского земского собрания 50-го очередного созыва 1914 года. – Полтава: Типо-литограф. Л. Фришберга, 1915. – 289 с. **9.** Отчет Полтавской губернской земской управы за 1897 год. – Полтава: Тип. Л. Фришберга, 1898. – 142 с. **10.** Отчет об общеобразовательных курсах Полтавского губернского земства для народных учителей. – Полтава: Типо-литограф. Л. Фришберга, 1915. – 125 с. **11.** *Пирумова Н.М.* Земское либеральное движение. Социальные корни и эволюция до начала XX века. – М.: Наука, 1977. – 287 с. **12.** Положение о начальных народных училищах // Журн. М-ва нар. просвещения. – 1874. – № 8. – С. 223-236. **13.** Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. // Полн. собр. законов Рос. империи (далее – ПСЗ). – Спб., 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – № 40457. – Т. XXXIX. – С. 1-14. **14.** Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. // ПСЗ. – Спб., 1893. – Собр. 3. – Отд. 1. – № 6927. – Т. X. – С. 493-511. **15.** Сборник постановлений по народному образованию уездных земских собраний Полтавской губернии за 1905 год. – Полтава: Типо-литограф. Л. Фришберга, 1907. – 187 с. **16.** Сборник постановлений по народному образованию уездных земских собраний Полтавской губернии за 1908 год. – Полтава: Типо-литограф. Л. Фришберга, 1909. – 333 с. **17.** Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за первые шесть трехлетий (с 1865 по 1882 г.). – Полтава: Тип. Н. Пигуренко, 1886. – Вып. I. – 240 с. **18.** Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за первые шесть трехлетий (с 1865 по 1882 г.). – Полтава: Тип. Н. Пигуренко, 1886. – Вып. II. – 771-1686 с. **19.** Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за вторые четыре трехлетия (с 1883 по 1894 г.). – Полтава: Типо-литограф. Л. Фришберга, 1898. – Вып. I. – 528 с. **20.** Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за вторые четыре трехлетия (с 1883 по 1894 г.). – Полтава: Типо-литограф. Л. Фришберга, 1901. – Вып. II. – 530-1238 с. **21.** *Щербина Ф.А.* История Полтавского земства. Дореформенный период и введение земских учреждений. – Полтава: Б. и., 1914. – Вып. 1. – 236 с.

*Надійшла до редакції 15.10.2008 р.*