

Становление управления школой в первой половине XX века

Т.И. Шамова, В.Е. Цибульникова

В данной статье мы рассматриваем реформы, связанные с вопросами организации работы школы, а также освещаем процессы, повлиявшие на становление управления школой в первой половине XX века.

В начале XX века Министерство народного Просвещения стремилось к открытию государственных школ, правительственные круги настаивали на том, что именно государственная школа должна показать преимущества самодержавно-монархического строя¹. В 1905 г. благодаря созданию Всероссийского Союза учителей в Петербурге состоялся съезд учителей и деятелей народного просвещения, ставивший своей задачей выработать и сформулировать основные требования реформирования школьной системы. По итогам съезда министерство народного просвещения в 1906 г. внесло изменения в учебные планы и программы средних школ, отменило распоряжения, преграждавшие отдельным слоям населения доступ в высшую школу².

В мае 1906 года представителями I Думы был принят адрес монарху, в котором выдвигалось введение *всеобщего начального бесплатного образования*. Деятельность председателя правительства П.А. Столыпина была пронизана идеями реформы, он видел два главных условия быстрого и эффективного развития школы: *преемственность различных ступеней учебных заведений; улучшение качества подготовки и материального положения преподавательского состава*. Ближайшей задачей П.А. Столыпин называл установление *общедоступного и обязательности начального образования для всего населения*³.

В 1915 г. под руководством министра народного просвещения П.Н. Игнатьева был разработан проект школьной реформы, предусматривавший введение единой 7-летней школы. Важной составляющей проекта реформы была демократизация системы управления народным образованием, было предложено создать при гимназиях комитеты, в которые бы вошли представители общественности. Педагогические советы наделялись правом самостоятельно разрабатывать учебные планы и программы, решать хозяйственные вопросы⁴.

В это время М.С. Григоревский в книге «Училищеведение», которая фактически являлась сборником официальных инструкций и рекомендаций по вопросам органи-

¹ Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Конец XIX – начало XX в. / Под ред. Э.Д. Днепров. М.: Педагогика, 1989. 706 с.

² Фармаковский В.И. Начальная школа Министерства народного просвещения (По офици. источникам). СПб.: Русская Школа, 1900. 200 с.

³ Столыпин: жизнь и смерть: Сб. статей / Сост. Г. Сидоровнин. Саратов: Соотечественник, 1997. 470 с.

⁴ Леонтьев А.А. История образования в России от древней Руси до конца XX века // Русский язык, 2001. № 33. С. 10–13.

зации работы школы, даёт указания как по внешней организации школы (школьное здание, классные помещения, вентиляция, освещение и др.), так и внутренней (гигиена преподавателя, количество часов для умственной работы, обучение чтению письма и др.)⁵.

Октябрьская революция 1917 г. повлекла за собой реформу в сфере образования. 9 ноября совместным Декретом ВЦИК и СНК была учреждена Государственная комиссия по просвещению, на которую возлагалась задача руководить всей системой народного образования и культуры, председателем был назначен А.В. Луначарский. Школа была объявлена *единой и трудовой, бесплатной, общеобязательной и общедоступной*. Политика в области образования нашла своё отражение в Положении «О единой трудовой школе» и «Основных принципах единой трудовой школы». В этих документах были предприняты попытки *демократизации управления* школьным образованием. На практике это выражалось в участии в управлении образованием органов местного самоуправления; в организации общественных школьных советов; в установлении выборности руководителей школ.

Согласно документу «О единой трудовой школе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: Положение ВЦИК» от 30 сентября 1918 г. всем школам РСФСР присваивалось наименование «единая трудовая школа»⁶. В соответствии с «Положением» ответственным органом школьного самоуправления являлся совет, в который входили все заинтересованные в процессе и результатах работы школы. Школьный совет состоял из всех школьных работников, представителей населения, старшеклассников, представителя отдела народного образования. Внутренняя жизнь школы регулировалась собраниями школьного коллектива⁷.

Основополагающими в управлении народным образованием были **ленинские принципы**: *принцип партийности и научности* (В.И. Ленин подчёркивал особое значение развития науки управления и творческое применение её на практике и учил выделять основное звено в цепи текущих общих задач); *принцип плановости* (план — это закон, его выполнение является обязательным, он должен быть реальным и сбалансированным); *принцип демократического централизма* (этот принцип позволяет сочетать централизованное руководство с участием масс в решении управленческих задач на местах); *принцип коллегиальности и единоначалия* (коллегиальность в управлении должна быть сведена к самому краткому и толковому обсуждению наиболее важных вопросов, а практическое управление учреждением должно быть поручено одному человеку, который обладает твёрдостью, смелостью, решительностью, умением вести практическое дело и пользуется доверием); *принцип учёта и контроля*⁸.

В 20-е гг. острой была проблема подготовки и повышения квалификации кадров системы народного образования. Для решения этой проблемы было принято решение открыть в 1921 г. Центральный институт организаторов народного просвещения им. Е.А. Литкенса, призванного в течение двухлетнего срока обучения готовить руководителей образования по вопросам политико-воспитательной работы и социального воспитания подрастающего поколения.

18 декабря 1923 г. СНК РСФСР утверждает «Устав единой трудовой школы», в котором выделяется раздел «*управление школой*». В этом разделе устанавливалась единоличная ответственность заведующего за порядок в школе и за организацию учебно-воспитательного процесса. Согласно «Уставу» заведующий: *был обязан не реже одного раза в месяц собирать*

⁵ Григорьевский М.С. Училищеведение. Нижний Новгород: Губерн. Земства, 1916. 125 с.

⁶ Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа // Сб. документов. 1917–1973. М.: Педагогика. 1974. 560 с.

⁷ О единой трудовой школе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: Положение ВЦИК, 30 сентября 1918 г. // Народное образование в СССР. М.: Педагогика, 1974. С. 133–137.

⁸ Паначин Ф.Г. Управление просвещением в СССР. Орг.-пед. аспекты руководства и управления системой народного образования: Учеб. пособие для студентов пед. ин-тов и слушателей фак. повышения квалификации директоров сред. общеобразоват. школ. М.: Просвещение, 1977. 208 с.

школьный совет; получил право приостанавливать решения школьного совета в случае несогласия с ним⁹.

К концу 20-х гг. назрела необходимость в анализе, обобщении и систематизации опыта управления и руководства школой, результатом чего стали пособия по школоведению М.О. Веселова, Н.Н. Иорданского, Д.С. Логина и др.

Первое руководство *по вопросам организации школьного дела* принадлежит Н.Н. Иорданскому, который сделал вывод о том, что школоведение должно охватывать все вопросы организации деятельности школы, начиная с программ, методов обучения и заканчивая школьным зданием и оформлением классных комнат. Он считал школоведение комплексной дисциплиной, изучающей как основы организации школьного дела, так и различные стороны внутренней жизни школы, поэтому школу он видел как автономный общественный и хозяйственный механизм и уделял особое внимание вопросам администрирования, финансового управления, самоорганизации педагогического коллектива и самих школьников. Н.Н. Иорданский разрабатывал *вопросы школьного самоуправления*, которое рассматривал как следствие естественного стремления детей к самоорганизации. Он выделяет *два аспекта управления образовательным учреждением*: организацию школьного дела государством, органами управления и организацию учебного процесса¹⁰.

Важной исторической вехой в развитии народного образования в явилось постановление ВЦИК и СНК СССР от 14 августа 1930 г. «О всеобщем обязательном начальном обучении», а 25 августа 1931 г. было опубликовано Постановление ЦК ВКП(б) «О начальной и средней школе», в котором выделялся специальный раздел «Управление и руководство школой», где подчёркивалось, что «улучшение качества работы школы невозможно без решительного повышения качества руководства школой со стороны органов Наркомпроса, скорейшего перехода *«к оперативному, конкретному и дифференцированному руководству, с учётом хозяйственного и политического значения отдельных областей и районов, национальных особенностей с установлением во всех звеньях народного образования строгой, исключаящей обезличку ответственности за порученную работу»*. Также рекомендовалось обеспечить осуществление *единоначалия в управлении школой*¹¹.

Остро стоял вопрос о единоначалии и коллегиальности в управлении школой. 3 сентября 1935 г. вышло постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) «Об организации учебной работы и внутреннем распорядке в начальной, неполной средней и средней школе», в реализации которого уделялось особое внимание усилению *единоначалия в руководстве школой*, ответственности учителей за качество работы и повышение качества учёбы. Директор школы становился полномочным руководителем, он нес единоличную ответственность за общий порядок и результаты работы школьного коллектива¹².

Согласно постановлению СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 15 мая 1934 г. «О структуре начальной и средней школы СССР» на всей территории СССР были установлены

⁹ Устав единой трудовой школы: Утв. СНК РСФСР 18 дек. 1923 г. // Народное образование в СССР. М.: Педагогика, 1974. С. 146–150.

¹⁰ Иорданский Н.Н. Школоведение. М.: Работник просвещения. 1929. 187 с.

¹¹ О начальной и средней школе: Постановление ЦК ВКП(б) 25 авг. 1931 г. // Народное образование в СССР: Общеобразовательная школа: Сб. документов 1917 – 1973 гг. М.: Педагогика, 1974. С. 160–161.

¹² Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа // Сб. документов. 1917–1973. М.: Педагогика, 1974. 560 с.

единые типы общеобразовательных школ: начальная с четырёхлетним сроком обучения, неполная средняя (семилетняя, включавшая в себя и начальную) и средняя с общим сроком обучения десять лет. В документе подчёркивается, что заведующие средними школами получают статус директора и несут перед государством ответственность за деятельность школы¹³.

Проведённая в 1933 году перепись работников просвещения показала низкий уровень профессиональной подготовки работников просвещения: высшее образование имели 13,5% директоров средних и неполных средних школ, среднее образование — 70,5% директоров, незаконченное среднее — 11,4% и начальное образование — 4,2% директоров школ¹⁴.

В конце 30-х гг. в учебниках «Педагогика» вводится раздел «Школоведение», в котором выделяются функции *руководства и контроля*, раскрываются направления деятельности директора школы. Понятия же «руководство» и «управление» зачастую носили синонимичный характер. Также было дано определение школоведению: «Школоведение охватывает собой всю сумму вопросов школьной жизни, связанную с материальной оснащённостью, организацией управления школьным делом, внутренним организационным устройством школы и работой учителя». «В целом ряде организационных вопросов, например в вопросах управления школой, школоведение опирается на основы советского строительства, на административное право»¹⁵.

В.П. Потемкин — народный комиссар просвещения РСФСР 7 апреля 1943 г. утвердил Положение «О педагогическом совете начальной, неполной средней и средней школы», согласно которому школьный совет стал называться педагогическим; определялся состав педагогического совета (в него как раньше не были введены учащиеся)¹⁶.

В 1941 г. выходит сборник статей «Работа директора и заведующего учебной частью школы», в котором представлены подходы к организации внутришкольного контроля и циклограмма работы руководителя школы¹⁷. В 1943 г. после создания АПН РСФСР, где вскоре начал функционировать сектор школоведения под руководством А.Н. Волковского, началось оживление исследовательской работы в области управления школой. Центральное место в тематике исследований, проводимых сектором, занимали вопросы, связанные с рационализацией школьной сети, обеспечением выполнения всеобщего.

В 1945 г. СНК РСФСР утверждает «Положение об инспекторах школ», где подчёркивается необходимость планомерно и чётко работающего инспекторского аппарата. В круг деятельности инспекторов входила проверка школ, своевременное предупреждение и устранение недочётов в их работе, внедрение в практику школ лучшего педагогического опыта. Согласно «Инструкции о работе районного (городского) инспектора школ» от 7 декабря 1946 г., инспектор школ должен в совершенстве знать программы, учебники и методики преподавания предметов школьного обучения; изучать состояние работы каждой школы своего участка; систематически работать над повышением своего идейно-политического уровня и педагогической квалификации¹⁸.

¹³ Народное образование в РСФСР / Под ред. М.М. Кашина и Е.М. Чехарина. М.: Просвещение. 1970. 352 с.

¹⁴ Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Конец XIX – начало XX в. // Под ред. Э.Д. Днепров. М.: Педагогика. 1989. 706 с.

¹⁵ Педагогика/ Под ред. П.Н. Груздева. М.: Учпедгиз. 1940. 624 с. С. 577–578.

¹⁶ О педагогическом совете начальной, неполной средней и средней школы: Положение Народного комиссара просвещения РСФСР, 7 апр. 1943 г. // Народное образование: Основные постановления. М., 1948. С. 56–58.

¹⁷ Работа директора и заведующего учебной частью школы: Из опыта работы. Сб. статей / Под ред. Б.Л. Бараша и А.Н. Волковского. М.: Учпедгиз. 1941. 207 с.

¹⁸ Инструкция инспекторам Министерства просвещения РСФСР, инспекторам министерств просвещения АССР, краевых, областных, городских и районных отделов народного образования. М.: Госстатиздат. 1951. 14 с.

В 1947 г. А.Г. Калашников утверждает «Положение о методической работе в школе», в котором указывалось, что *руководство методической работой* в школе осуществляется директором школы путём посещения уроков каждого учителя с последующим обсуждением с этим учителем достоинств и недостатков уроков; проверки планов уроков учителей и планов уроков воспитательной работы классных руководителей; утверждения планов работы классных объединений, методических комиссий, педагогического кабинета и др.¹⁹

В 1947 г. в приказе министерства просвещения РСФСР № 338 «О мероприятиях по улучшению *контроля* за работой учителей школ и отделов народного образования» было отмечено, что директора школ не умеют правильно сочетать педагогическое и хозяйственное руководство, неквалифицированно анализируют учебный процесс, их выводы зачастую сводятся к внешней стороне уроков, они не помогают учителю освободиться от недостатков»²⁰.

16 мая 1950 г. И.А. Каиловым были утверждены «Типовые правила внутреннего трудового распорядка для работников начальных, семилетних и средних школ РСФСР», в которых отмечалось, что директор (заведующий) школы, отвечая за всю работу школы перед районным (городским) отделом народного образования, обязан обеспечить правильную постановку всей учебно-воспитательной работы, охват школой всех детей, правильное ведение хозяйства и делопроизводства школы; организовать работу строго по школьному плану, лично контролировать учителей и других работников.

И.К. Новиков в разделе «Директор школы» выделяет *четыре функции управления* и отмечает, что руководство директора школой складывается из следующих частей: планирование учебно-воспитательной и хозяйственной деятельности; организация учебно-воспитательной и хозяйственной деятельности; инструктирование учителей и других работников школы; контроль над работой всех членов школьного коллектива²¹.

Особое значение И.К. Новиков уделял *планированию* учебно-воспитательной и хозяйственной деятельности и *инструктированию*, которое рассматривал как постоянный элемент, всегда сопутствующий другим элементам, из которых складывается руководство школой, то есть *планированию, организации и контролю*. Он отмечал, что «В известной мере вся деятельность руководителей школы по отношению к учителям и другим членам школьного коллектива должна носить инструктирующий характер»²².

В начале 50-х гг. Е.И. Перовский попытался определить функции руководителя школы и выделил три основные функции: *организация учебно-воспитательной работы*: расстановка педагогических кадров, укомплектование школы учащимися, распределение помещений для учебной работы, установление режима школьной жизни, планирование работы школы, организация обстановки школы; *педагогический и методический инструктаж* учителей и других работников школы, указания, распоряжения и приказы по разным вопросам. Это та сторона деятельности учителя, которую можно назвать руководством в узком смысле слова в отличие

¹⁹ Болдарев Н.И. Сборник руководящих материалов о школе. М.: АПН РСФСР, 1952. 308 с.

²⁰ Дейнеко М.М. Справочник директора школы: Сб. постановлений, приказов, инструкций и др. руководящих материалов о школе. Изд. 2-е. М.: Учпедгиз, 1955. 510 с. С. 93.

²¹ Новиков И.К. Организация учебно-воспитательной работы в школе. Из опыта работы. Изд. 3-е, испр. и доп. М.: Учпедгиз, 1952. 399 с. С. 108.

²² Там же. С. 110.

от руководства в широком смысле, охватывающего помимо указанных двух сторон ещё и контроль; *контроль за работой своих сотрудников*: «Чем лучше организуется работа, тем легче руководить ею и контролировать её, чем правильней контроль, тем успешнее руководство»²³. По мнению Е.И. Перовского, именно реализация этих функций и составляла всю систему руководства школой. Он считал, что слишком мало работают у нас и над самой методикой руководства школой, вследствие чего она представляет собой один из слабо разработанных участков педагогической науки. Е.И. Перовский обосновал методы руководства учебной работой: *индивидуальное консультирование и инструктирование, проведение показательных уроков*. Особо выделял инструктивные доклады директора и заведующего учебной частью.

В помощь директору школы был поставлен *заведующий учебной частью и помощник по административно-хозяйственной части*. Исходя из «Типовых правил внутреннего трудового распорядка для работников начальных, семилетних и средних школ РСФСР» от 16 мая 1950 г. заведующий учебной частью обязан был: обеспечить организацию всей учебно-воспитательной работы, постановку учёта знаний и высокое качество преподавания; выполнение учителями расписания, учебных планов, программ; организовать методическую работу с учителями и проверять её; исполнять обязанности директора в его отсутствие. Помощник директора по административно-хозяйственной части отвечал за сохранность школьных зданий и школьного имущества, за чистоту и порядок в школьных помещениях, за обеспечение школы водой, топливом, за своевременную подготовку школьного помещения к началу учебных занятий, за организацию завтраков для учащихся.

В середине 50-х гг. А.Н. Волковский отмечал, что «Советское школоведение обязано ставить вопросы управления и руководства школьным делом как проблемы, подлежащие научному исследованию... Необходимо развивать и углублять научное изучение вопросов управления и руководства школами, обобщать и пропагандировать живой опыт работы органов народного образования и руководителей школ»²⁴. А.Н. Волковский и М.П. Малышев предложили структуру курса «Школоведение», которая включала в себя пять разделов: 1. Общие вопросы руководства школой; 2. Всеобщее обучение; 3. Руководство школой и организация её работы; 4. Повышение педагогической квалификации; 5. Школьное здание и его оборудование. Впервые в отечественной педагогической литературе были раскрыты такие понятия, как управление школьным делом, инспектирование школ и др.

Однако с момента выделения школоведения в отрасль педагогики В.И. Загвязинский, Г.И. Щукина, П.В. Худоминский и др. выделяют неразработанность теории и практики управления школой.

Шамова Т.И.,

заведующая кафедрой управления образовательными системами Московского государственного педагогического университета, профессор, доктор педагогических наук, член-корреспондент РАО
E-mail: shamova-mpgu@mail.ru

Цибульникова В.Е.,

аспирант кафедры управления образовательными системами Московского педагогического государственного университета
E-mail: vicki-77@yandex.ru

²³ Перовский Е.И. Руководство учебно-воспитательной работой в школе. М.: Учпедгиз, 1952. С. 12.

²⁴ Школоведение / Под ред. А.Н. Волковского и М.П. Малышева. М.: Изд-во АПН РСФСР, 1952. С. 11.