

Федеральное государственное бюджетное научное учреждение  
«Институт стратегии развития образования»

*На правах рукописи*

ЛАДНУШКИНА Нина Михайловна

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ИНСТИТУТА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСПЕКТИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБЩЕГО  
ОБРАЗОВАНИЯ (XIX—XX ВВ.)**

5.8.1. Общая педагогика, история педагогики и образования

Диссертация на соискание ученой степени  
доктора педагогических наук

Научный консультант:  
доктор педагогических наук  
Овчинников Анатолий Владимирович

Москва – 2023

## Оглавление

|   |            |
|---|------------|
| Введение.....   | 4          |
| <b>Глава 1. Историографические проблемы изучения институционализации государственного инспектирования системы общего образования.....</b>   | <b>26</b>  |
| 1.1. Историография инспектирования народного образования в дореволюционный период.....  | 26         |
| 1.2. Изучение становления института инспектирования общего образования в период революционных преобразований....  | 37         |
| 1.3. Историография совершенствования института инспектирования общего образования в советский и постсоветский периоды.....  | 47         |
| Выводы по Главе 1.....  | 77         |
| <b>Глава 2. Методологические подходы к изучению отечественного института государственного инспектирования системы общего образования.....</b>                                       | <b>80</b>  |
| 2.1. Институционализация государственного инспектирования образования как предмет историко-педагогического исследования модернизационных процессов в отечественном образовании..... | 80         |
| 2.2. Теоретико-методологические подходы к историко-педагогической интерпретации института государственного инспектирования в системе управления образованием в России.....          | 104        |
| Выводы по Главе 2.....  | 118        |
| <b>Глава 3. Становление института государственного инспектирования в России XIX в. ....</b>   | <b>122</b> |
| 3.1. Институционализация инспектирования народного просвещения в первой половине XIX в. ....  | 122        |
| 3.2. Институт школьного инспектирования как инструмент  |            |

|   |            |
|---|------------|
| управления образованием в России второй половины XIX — начала XX вв. ....   | 148        |
| Выводы по Главе 3.....  | 178        |
| <b>Глава 4. Институт государственного инспектирования общего образования в Российской Федерации (1917—1990-е гг.).....</b>                                      | <b>182</b> |
| 4.1. Реформирование института инспектирования системы народного образования в условиях строительства новой школы (1917—1923 гг.) .....                          | 182        |
| 4.2. Совершенствование института государственного инспектирования системы народного образования (1924—1958 гг.).....  | 201        |
| 4.3. Развитие института государственного инспектирования общего образования в период реализации советской модели управления образованием (1959—1990-е гг.)..... | 242        |
| Выводы по Главе 4 .....   | 266        |
| Заключение.....   | 270        |
| Список литературы.....  | 277        |
| Приложение.....   | 339        |

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Государственная образовательная политика является обязательным условием развития образования и повышения его качества, способствует научно-техническому прогрессу и экономическому росту страны.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 02 июля 2021 г. №400 [489], определяет расширение возможностей для получения качественного образования как одну из важнейших задач сбережения народа России и развития человеческого потенциала. Важную роль в решении этой задачи играет система образования, которая согласно ст. 10 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [501] включает федеральные государственные образовательные стандарты и иные государственные требования; органы, обеспечивающие реализацию государственной образовательной политики; организации, осуществляющие образовательную деятельность и оценку качества образования; педагогических работников; обучающихся и их родителей; работодателей; общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования.

Обеспечение высокого уровня качества образования является необходимым условием реализации права граждан страны на образование, закрепленного в Конституции Российской Федерации. С целью сохранения единства образовательного пространства России, соблюдения всеми органами государственной власти и образовательными организациями обязательных требований, а также проверки исполнения принятых решений осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования, проводимый на основе норм, закрепленных Федеральным законом от 31 июля 2020 года №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [502] и в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [501]. Особенности

проведения государственного контроля и надзора в сфере образования на основе риска-ориентированного подхода, формы и порядок применения профилактических и контрольных мероприятий определены Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 года №997.

Решение задачи по совершенствованию контроля (надзора) в сфере образования как важнейшего элемента, реализующего государственную образовательную политику, можно достичь при опоре на научно-педагогическую основу, в том числе, обращаясь к позитивному историческому опыту контроля и надзора, применяемому в отечественном образовании, а также подобных форм работы, проводимых при определении путей развития образования как важнейшего условия социального развития страны. В основу научно-педагогического изучения опыта государственного контроля и надзора в сфере образования необходимо заложить институциональный подход, который позволит рассмотреть потенциал инспектирования общего образования через изучение процесса институционализации и развития.

Инспектирование как основная форма государственного контроля и надзора за деятельностью учреждений народного образования во второй половине XIX в. просуществовало до конца XX в., когда государственный контроль (надзор) в образовательной сфере реформировался и стал осуществляться в форме проверки. За длительный исторический период был накоплен уникальный опыт контрольно-надзорной, педагогической и административно-управленческой деятельности, которую осуществляли школьные инспекторы, многие из которых стали впоследствии видными учеными, деятелями народного образования. Достаточно назвать имена И. Н. Ульянова, И. В. Ишерского, И. Я. Яковлева, В. В. Хохрякова и И. М. Петяева.

Отношение государства к контролю и надзору в сфере образования было всегда особым. В первой трети XIX в. государством формально были закреплены нормы становления института инспектирования, который длительный период

формировался в системе народного просвещения в рамках реализуемой государственной политики. После своего учреждения Министерство народного просвещения, формируя систему народного образования в России, учредило учебные округа во главе с Университетами, закрепив подчиненность гимназий, губернских, уездных и приходских училищ. Министерство, выстраивая систему взаимодействия между попечителями, директорами и своими структурными подразделениями, ставила задачу о регулярном осмотре подведомственных учебных заведений и представления отчетов о состоянии дел. Но практика вносила свои коррективы, что привело к необходимости введения сначала инспекторов внутри учебных учреждений, затем внутри учебных округов. Именно в инспекторском корпусе, который развивался параллельно с инспекциями в других сферах деятельности, Министерство народного просвещения увидело большие возможности в части осуществления государственного надзора за деятельностью учебных заведений и состоянием обучения своего народа.

Наличие таких характерных черт инспектирования как совокупность формальных норм и правил при проведении надзора в учебных заведениях, а также организационных структур и механизмов, обеспечивающих соблюдение этих норм и правил, в настоящее время позволяет рассматривать инспектирование как образовательный институт. Таким образом, возникает необходимость в изучении процесса институционализации инспектирования.

До настоящего времени учеными исследовалась история становления и развития инспекции как органа, являющегося проводником государственной политики в сфере образования, влияющего на формирование системы народного образования в дореволюционный период, и выполняющего заказ партии и правительства в области образования в советский период. Акценты сделаны на деятельность инспекции в различные исторические периоды как инструмента государственного управления системой отечественного образования, отражающего основные цели и задачи, которые ставило государство перед образованием. В то же время исследователями не было рассмотрено

инспектирование как образовательный институт, который, являясь частью глобального социального института образования, сформировался при насущной потребности не только государства, но и общества, обрел свои цели деятельности, миссию, построил организованную систему формальных и неформальных структур, определил систему правил, норм поведения, права и обязанности участников взаимоотношений в данном институте.

В настоящее время обращение к этой теме имеет особую актуальность. Институт инспектирования (с 1833 г. формально утвержденный как основная форма государственного контроля и надзора в сфере образования), всегда сохраняя свою значительную роль в реализации государственной образовательной политики, не оставался неизменным. Этот институт функционировал с различной эффективностью в разные периоды своего существования. Важно проследить, по каким причинам в разные годы институт инспектирования функционировал по-разному, показывая различные результаты своей деятельности, изменяя при этом степень своего влияния на государственную политику в области образования. Иными словами, важно рассмотреть не только процесс институционализации, но и процесс генезиса института инспектирования. В связи с тем, что ряд характерологических черт института инспектирования проявляется и в наши дни (государственный контроль (надзор) осуществляется инспекторами), то целесообразно изучить исторический опыт и сделать определенные выводы относительно оценки его функционирования в разные периоды, возможности его возрождения в современных условиях, а также представить причины и показать общие направления, каким образом можно в настоящем и будущем избежать снижения эффективности контрольно-надзорной службы в системе общего образования.

Понятийный аппарат исследования включает основные дефиниции, которые отражают его цель, задачи и специфику источникового материала.

*Институт* — система формально закрепленных норм и правил, регулирующих различные виды человеческой деятельности и организующих их государством и обществом в систему ролей и статусов [319].

**Институт инспектирования в системе образования**<sup>1</sup> — нормы и правила, формально установленные для организационных структур и лиц, обеспечивающих организацию и проведение профилактических и контрольно-надзорных мероприятий по оценке соблюдения образовательными организациями и их должностными лицами норм законодательства в сфере образования.

**Институт государственного инспектирования общего образования**<sup>2</sup> — это совокупность формальных и (или) неформальных норм и правил, имеющих специфическую педагогическую нагрузку и регулируемых государством с целью выполнения основной цели государственного контроля (надзора) в сфере общего образования, материальных и человеческих ресурсов, обеспечивающих на основе четкого функционального распределения достижение поставленной цели и применение санкций, позволяющих поощрение желаемого и подавление отклоняющегося поведения.

**Степень разработанности проблемы.** Инспектирование как форма контроля и надзора в сфере образования имеет в России давнюю историю. Исследователи, изучая историю инспектирования образования, традиционно выделяют дореволюционный период, период революционных преобразований, советский и постсоветский периоды.

Дореволюционный период (первая треть XIX — начала XX вв.) характеризуется подробным отражением отдельных фактов и событий, связанных с государственной системой народного просвещения России, где перед инспекторами, в рамках отведенных им полномочий, была поставлена задача по обеспечению государственности и сохранения империи при распространении начального общего образования.

В дореволюционной историографии представлены публикации, в которых

---

<sup>1</sup> В данном контексте система образования представляет собой совокупность образовательных институтов (образовательные организации различного типа), основной целью которых является образование обучающихся в них

<sup>2</sup> Под **общим образованием** в определении понимается «вид образования, который направлен на развитие личности и приобретение в процессе освоения основных общеобразовательных программ знаний, умений, навыков и формирование компетенции, необходимых для жизни человека в обществе, осознанного выбора профессии и получения профессионального образования» (статья 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).



авторы освещали работу инспекторов в системе образования как отражение истории развития народного просвещения в России и становления системы государственного управления народным образованием. Однако работ, посвященных непосредственно функционалу инспекции в области образования, в этот период было мало. Кроме того, в данных работах не рассматривалась деятельность института инспектирования народного образования.

Крупнейшими трудами данного периода были работы Г. К. Шмида, Г. Я. Маляревского, С. В. Рождественского, Н. В. Чехова, В. И. Чарнолуского, Г. А. Фальборка, А. С. Окольского. Отдельно посвящены вопросам инспектирования работы С. И. Миропольского и Е. А. Звягинцева.

В период революционных преобразований (1917—1930 гг.) ценный вклад в разработку вопросов, связанных с управлением учебными заведениями, внесли труды Н. К. Крупской, А. В. Луначарского, С. Т. Шацкого и др. Изначально в данных работах инспектирование подвергалось жесткой критике как элемент системы управления старого, буржуазного мира, орудие подавления «вольномудрия и творчества» среди учительства. Но уже в начале 1920-х гг. об инспектировании вновь заговорили как о необходимой форме контроля, отмечая, что советская инспекция представляет собой совсем другую структуру, направленную на помощь советскому учительству.

Научные и публицистические труды этого периода (И. И. Векслер, Б. П. Есипов, А. М. Еголин, И. А. Перель и др.) характеризуют, прежде всего, становление идей новой школы, формирование советской системы образования, а также создание новой инспекции. Особое внимание в работах этих авторов уделяется показу коренных различий новой и старой инспекций школьного образования, выделение преимуществ советской системы школьного инспектирования. Трибуной для обсуждения вопросов инспектирования народного образования стал журнал «Народное просвещение».

В советский период (1931—1990 гг.) тематике управления образованием, в том числе и отчасти контроля, были посвящены труды Э. Д. Днепра, В. З. Смирнова, Ю. А. Конаржевского, Т. И. Шамовой, М. М. Поташника и др. Но

исследуя вопросы управления системой образования, ученые не погружались в проблемы инспектирования, они обращались к вопросам контроля и надзора только как к одной из функций управления.

Вместе с тем в исследованиях А. Н. Волковского, М. И. Кондакова, В. П. Стрезикозина, П. В. Зимины, Н. И. Соцердотова, Ф. Е. Штыкало раскрывались методологические и теоретические основы школьного инспектирования, методика инспекторского контроля.

Активно обсуждался вопрос о школьном инспектировании в периодической печати. В. В. Анисимов, М. О. Веселов, Г. А. Герчес, О. Г. Грохольская, С. Гуров, С. В. Иванова, Н. К. Иорданский, А. Кондратьев, М. Копылов, Э. Р. Лихацкая, Д. С. Логинов, З. Я. Маркович, С. Намсараев, И. Т. Огородников, Л. Сидорова, М. С. Эпштейн и др. представляли практику инспектирования, формы и методы контроля, привлечение общественности к проведению инспекторского обследования учреждений образования и культуры, проблемы взаимодействия инспекторов с руководителями учреждений и учителями.

Важное значение имеют диссертационные исследования Е. С. Гальскова, В. А. Грачева, Н. С. Жбанковой, Р. А. Инне, А. А. Мигунова, З. В. Нечипорук, Л. П. Погребняк, О. П. Ростовцевой, В. Ф. Сауткина, Е. В. Федотиной, И. И. Чарина, П. И. Шадрина, которые посвящены вопросам инспекционной деятельности в России в различные периоды ее деятельности.

Таким образом, в отечественной историко-педагогической науке отсутствуют комплексные исследования процесса институционализации инспектирования общего образования и развития этого института как инструмента реализации государственной образовательной политики в России в период с первой трети XIX и до конца XX в.

**Хронологические рамки исследования** определяются логикой становления и развития института отечественного инспектирования, согласно которой институт инспектирования общего образования сначала сформировался в недрах государственной образовательной политики, а потом стал не только ее отражать, но и влиять на нее. Нижней хронологической границей исследования

выступает первая треть XIX в., когда началось неформальное закрепление отношений между попечителями учебных округов, штатными смотрителями, визитаторами, инспекторами и Министерством народного просвещения как института инспектирования учебных учреждений. Точкой отчета институционализации следует считать 1833 г., когда распоряжением по Министерству народного просвещения от 26 декабря 1833 г. в Санкт-Петербурге и Москве учреждаются инспекторы с целью осуществления государственного надзора над частными учебными заведениями [326]. Этот факт является важным шагом в процессе институционализации инспектирования образования, так как это было первым формальным признанием института инспектирования как структуры, отражающей государственную политику надзора в сфере народного образования.

Для назначенных лиц определили правила (на тот момент неформальные), роли и набор санкций для обеспечения ожидаемого результата. За основу взяли должность инспектора как должность, имеющую уже определенную историю и отвечающую основной цели государственной политики.

Верхней хронологической границей исследования является конец 1990-х гг. Это обосновано тем, что в результате проведения процесса унификации наименования должностей государственных служащих (специалист, ведущий, главный специалист, экономист и т.п.) на всех уровнях управления, в том числе и в сфере образования, были аннулированы должности инспекторов в органах управления образованием. Изменение целей и форм осуществления государственного контроля в области образования, правил его проведения привело к тому, что инспектирование перестало применяться как форма контроля и надзора. Упразднение должностей инспекторов и отказ от инспектирования образовательных учреждений, переформатирование норм и правил контрольно-надзорной деятельности способствовало прекращению существования института государственного инспектирования общего образования и формально закрепило институт государственного контроля и надзора в сфере образования, истоки которого уже формировались внутри института инспектирования.

Длительность исторического периода обусловлена необходимостью показать генезис института инспектирования в общем контексте отечественного образования, выявления тенденций его развития при различных социально-политических условиях.

Проблематика исследования обусловлена выявленным противоречием между объективной потребностью в изучении и научном обобщении процесса институционализации государственного инспектирования общего образования и развития данного института в России XIX—XX вв. как инструмента реализации государственной образовательной политики, и отсутствием целостного историко-педагогического исследования данного процесса.

Названное противоречие позволило сформулировать проблему исследования: каким образом проходило становление института государственного инспектирования общего образования России и его развитие в период XIX—XX вв.?

Актуальность и значимость рассматриваемой проблемы для педагогической науки и совершенствования практики контроля и надзора в современных условиях на основе имеющегося опыта обусловили выбор темы диссертационного исследования: **«Становление и развитие отечественного института государственного инспектирования общего образования (XIX—XX вв.)».**

**Объект исследования** — инспектирование общего образования как контрольная функция государственного управления системой общего образования в России в XIX — конце XX вв.

**Предметом исследования** является процесс институционализации государственного инспектирования общего образования и его развитие в XIX — конце XX вв.

**Цель исследования:** представить в целостном виде процесс становления и развития отечественного института государственного инспектирования общего образования (XIX—XX вв.)

**Задачи исследования:**

проанализировать историко-педагогические источники с целью

исторической репрезентации становления и развития института государственного инспектирования общего образования (XIX—XX вв.);

определить методологические подходы к исследованию генезиса института государственного инспектирования общего образования в России в XIX—XX вв.;

сформулировать понятие «институт государственного инспектирования общего образования» и охарактеризовать его с позиции институционального подхода;

определить место и роль Министерства народного просвещения в процессе возникновения института инспектирования народного образования как инструмента управления народным просвещением в первой половине XIX — начале XX вв.;

охарактеризовать процесс институционализации государственного инспектирования в Российской империи во второй половине XIX — начале XX вв.;

представить процесс реформирования института инспектирования общего образования в первые годы советской власти (1917—1923 гг.);

раскрыть роль института государственного инспектирования общего образования в процессе развития и совершенствования советской системы общего образования;

обосновать тенденции модернизации института государственного инспектирования общего образования в 1990-е гг., а также причины, которые привели к завершению его существования.

**Методологическую основу** составили исследования в области методологии научного исследования, истории педагогики, истории управления образованием, которые раскрывают:

рассмотрение историко-педагогического процесса как составной, органической части социально-культурного развития социума (М. М. Бахтин, В. Г. Безрогов, Б. М. Бим-Бад, Э. Д. Днепров, С. Ф. Егоров, Н. А. Константинов, Е. Н. Медынский);

теоретические аспекты становления и развития социальных институтов, в

том числе в области образования (Н. В. Василенко, Г. Б. Корнетов, Д. Норт);

становление и развитие теории управления образовательными системами (О. Е. Лебедев, М. Х. Мескон, Д. А. Новиков, Ф. Тейлор, А. Файоль, Т. И. Шамова);

различные подходы к управлению образовательным учреждением в условиях реформирования системы образования (Ю. А. Конаржевский, В. С. Лазарев, А. М. Моисеев, М. М. Поташник, П. И. Третьяков, К. М. Ушаков);

вопросы методологии историко-педагогических исследований (М. В. Богуславский, А. Н. Джуринский, И. А. Колесникова, Г. Б. Корнетов, А. В. Овчинников, З. И. Равкин, К. И. Салимова, Л. А. Степашко, А. Н. Шевелев, Н. П. Юдина).

Значительное влияние на изучение проблемы исследования оказывают работы, посвященные истории отечественного образования, управлению системой общего образования, школьной политике и законодательства в разные периоды развития российского государства (А. М. Аллагулов, А. Н. Волковский, Л. Д. Гошуляк, О. Г. Грохольская, Г. А. Дорохова, Е. А. Звягинцев, П. Ф. Каптерев, М. И. Кондаков, Н. К. Крупская, А. В. Луначарский, С. И. Миропольский, А. Н. Поздняков, С. В. Рождественский, Н. М. Федорова, С. И. Штамм), а также вопросам инспектирования в сфере образования (В. Г. Арсенов, В. А. Болотов, Е. С. Гальсков, В. А. Грачев, Н. К. Гуркина, Н. П. Лапшин, И. Н. Мамкина, В. Ф. Сауткин, Т. С. Сергеев и др.).

Для решения поставленных задач использованы следующие методы исследования:

сравнительный анализ педагогической и методической литературы, нормативных правовых актов и методических документов, регламентирующих деятельность инспекторов, обеспечивший выявление общих и особенных признаков процесса институционализации инспектирования образования в различные исторические периоды;

обобщение и синтез результатов профессиональной деятельности инспекторов, практики осуществления государственного контроля и надзора в

сфере образования, давший возможность представить в целостном виде процесс становления и развития отечественного института государственного инспектирования общего образования (XIX—XX вв.);

историко-генетический метод, позволивший проследить процесс генезиса института инспектирования в системе народного образования и проанализировать динамику происходивших с данным институтом изменений в течение длительного отрезка времени;

историко-системный метод, давший возможность изучить институт школьного инспектирования как элемент исторически подвижной системы контроля и управления в сфере отечественного образования XIX—XX вв.;

историко-динамический метод, использование которого позволило проанализировать временные изменения института школьного инспектирования в общем контексте историко-педагогического процесса.

Применение методов исследования было обусловлено следующими принципами:

*историзма*, предполагающего рассмотрение любого исторического явления в контексте его времени, строгое следование историческим фактам и их адекватное отражение;

*объективности и научности*, требующих анализа с применением научно-обоснованных и проверенных методов исследования, а также адекватной интерпретации полученных историко-педагогических данных;

**целостности** использования вводимых архивных документов в контексте историко-педагогической науки.

**Источниковая база исследования включает:**

опубликованные и неопубликованные источники, в том числе архивные материалы:

1.1 Государственного бюджетного учреждения города Москвы «Центральный государственный архив города Москвы»:

Ф. 459 — Попечитель Московского университета и его округа, г. Москва (1803—1835 гг.);

Ф. 459 — Канцелярия попечителя Московского учебного округа, г. Москва (1836—1917 гг.);

1.2 Федерального казенного учреждения «Государственный архив Российской Федерации»:

Ф. А2306 — Министерство просвещения РСФСР (Минпрос РСФСР);

сборники нормативно-правовых актов — Полное собрание законов Российской Империи разных изданий, Собрание Законодательства СССР и РСФСР;

нормативно-правовые документы Российского законодательства XIX—XX вв. в области образования, содержащиеся в Сборниках постановлений и Сборниках распоряжений Министерства народного просвещения; циркуляры попечителей учебных округов, сборники приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР, а также тематические неофициальные сборники документов, выходившие на протяжении рассматриваемого периода.

#### **Этапы исследования.**

Исследование осуществлялось в четыре этапа.

На первом этапе (2014—2015 гг.) проводился анализ источников о формировании и деятельности инспекторов и инспекций в различные исторические периоды с предварительным осмыслением предмета исследования.

На втором этапе (2016—2017 гг.) обосновывались теоретико-методологические аспекты проблемы, позволяющие выстроить логику изложения.

На третьем этапе (2018—2019 гг.) систематизировался эмпирический материал в контексте теоретико-методологических вопросов.

На четвертом этапе (2020—2022 гг.) обобщались результаты проведенного исследования, осуществлялась корректировка методологических подходов, выбор методов для оптимальной историко-педагогической репрезентации результатов исследования и представления полученных данных в форме диссертационного исследования.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что:

систематизирована источниковая и историографическая база, отражающая



институционализацию государственного инспектирования общего образования и основные этапы его генезиса в России XIX—XX вв.;

определены и охарактеризованы исторические периоды генезиса института государственного инспектирования общего образования в России в XIX—XX вв., где в основу периодизации положены институционализация и этапы развития данного института в соответствии со значимыми историческими периодами развития системы отечественного образования;

введено в научный оборот понятие «институт государственного инспектирования общего образования», который представляет совокупность формальных и (или) неформальных норм и правил, имеющих специфическую педагогическую нагрузку и регулируемых государством с целью выполнения основной миссии — государственного контроля (надзора) в сфере общего образования; материальных и человеческих ресурсов, обеспечивающих на основе четкого функционального распределения достижение поставленной цели и применение санкций, позволяющих поощрение желаемого и подавление отклоняющегося поведения;

выявлены исторические предпосылки возникновения института инспектирования общего образования в недрах государственной политики Министерства народного просвещения;

представлен процесс институционализации государственного инспектирования в Российской империи во второй половине XIX — начале XX вв.;

определена роль инструктирования при формировании новой модели института инспектирования в первые годы советской власти (1917—1923 гг.) как инструмента управления системой образования в процессе ее реформирования;

показана ведущая роль института инспектирования общего образования как действенного инструмента реализации государственной образовательной политики в 1924—1958 гг.;

обоснованы тенденции модернизации института государственного инспектирования общего образования в 1959—1990-е гг. и причины, приведшие к

завершению функционирования института отечественного инспектирования.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в следующем:

конкретизировано понятие «институт инспектирования в системе образования» в историко-педагогическом аспекте, определено его значение в процессе развития отечественной системы образования, и на этой основе введено в научный оборот понятие «институт государственного инспектирования общего образования»; предложено определение данного понятия и дана характеристика как отечественного историко-педагогического феномена. Рассмотрение этого понятия в качестве элемента исторически сложившегося механизма управления системой образования, имевшего нелинейный характер становления и развития на протяжении длительного временного отрезка, дополняет современную историко-педагогическую науку новыми знаниями в области государственной политики и управления системой общего образования в России;

уточнены теоретические положения историко-педагогической интерпретации процесса развития системы школьного образования в части разработки теоретико-методологических основ (подходы, принципы, методы, понятийно-категориальный аппарат) исследования истории формирования и развития института инспектирования общего образования, что обогащает методологию истории педагогики;

обоснованы этапы генезиса отечественного института государственного инспектирования общего образования, что является теоретической основой для изучения и историко-педагогической репрезентации отдельных направлений эволюционирования системы управления школьным образованием на разных этапах его развития;

представлен историко-педагогический анализ эволюции института государственного инспектирования в различные периоды развития образования, что расширяет научные представления о становлении и развитии системы государственного контроля и надзора в сфере образования в России XIX—XX вв.

**Практическая значимость исследования** заключается в следующем:

создана историко-педагогическая основа для исторической репрезентации

процесса институционализации инспектирования в системе общего образования в разные исторические периоды ее развития;

собраны, обобщены и представлены исторические сведения, установлены исторические факты, которые могут быть использованы в процессе разработки стратегий и концепций развития образования в Российской Федерации, а также деятельности органов государственной власти федерального и регионального уровней по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в сфере образования и ее научно-методическому сопровождению;

намечены перспективы использования материалов по истории контрольно-надзорной деятельности при разработке образовательных программ подготовки учителей и научно-педагогических работников в процессе повышения их квалификации, а также работников органов контроля и надзора в сфере образования и научно-исследовательской деятельности, в частности, при подготовке публикаций, посвященных развитию государственного управления в сфере образования;

материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе педагогических образовательных организаций:

при изучении дисциплин «История российского образования» и «История профессионального образования и педагогики»;

при разработке и реализации программ по направлению подготовки 44.03.01 «Педагогическое образование» (уровень бакалавриата), 44.03.05 «Педагогическое образование (с двумя профилями подготовки)» (уровень бакалавриата);

при подготовке разделов учебников и учебных пособий для студентов педагогических колледжей и университетов, осуществляющих подготовку будущих педагогов, например, «История государственная политика в сфере образования»; «Институт государственного инспектирования общего образования как инструмент государственного управления образованием России во второй половине XIX — начале XX вв.»;

при подготовке и проведении спецкурсов и семинаров, посвященных истории народного образования и государственной образовательной политики,

государственного контроля и надзора в сфере образования;

при организации и проведении педагогической практики бакалавров и магистров в образовательных организациях.

**Степень достоверности результатов исследования** базируется на:

репрезентативной выборке привлекаемых источников, комплексном и сравнительно-сопоставительном анализе содержащейся в них информации;

обширном фактическом материале, который позволяет полно и всесторонне изучить, представить исторические явления и события, установить исторические факты и выстроить их иерархию;

ориентации на обоснованную научно-методологическую базу, использовании методов и приемов исторического познания, адекватных предмету исследования.

**Положения, выносимые на защиту.**

1. Отсутствие систематизированного историко-педагогического представления об институционализации государственного инспектирования общего образования в отечественной историографии обосновано результатами анализа историко-педагогических источников, нормативных правовых актов, согласно которым инспектирование школьного образования не рассматривалось достаточно длительный исторический период как институт, обеспечивающий реализацию государственной политики, в том числе в сфере народного образования. На протяжении всех периодов становления и развития отечественного инспектирования общего образования основным источником информации являлись публицистические статьи и нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность инспекторов и инспекций школьного образования.

2. Генезис института государственного инспектирования общего образования в России, несмотря на его дискретность, является линейным процессом, состоящим из пяти периодов, каждый из которых отражает особенности функционирования института инспектирования в различные исторические периоды развития российской государственности:

I период (первая половина XIX в.) — возникновение института государственного инспектирования системы народного образования;

II период (вторая половина XIX — начало XX вв.) — становление института государственного инспектирования системы народного образования;

III период (1917—1923 гг.) — реформирование института инспектирования системы народного образования в условиях строительства новой советской школы;

IV период (1924—1958 гг.) — совершенствование института государственного инспектирования системы народного образования;

V период (1959—1990-е гг.) — модернизация института инспектирования системы советского образования, а затем прекращение его деятельности.

3. Институт государственного инспектирования общего образования — это совокупность формальных и (или) неформальных норм и правил, имеющих специфическую педагогическую нагрузку и регулируемых государством с целью выполнения основной цели государственного контроля (надзора) в сфере общего образования, материальных и человеческих ресурсов, обеспечивающих на основе четкого функционального распределения достижение поставленной цели и применение санкций, позволяющих поощрение желаемого и подавление отклоняющегося поведения.

4. Государство достаточно длительный период формировало институт надзора в образовании, отбирая на практике необходимый для решения государственных задач опыт различных чиновников в области народного просвещения с тем, чтобы потом его документально оформить и развивать.

Формируя учебные округа, Министерство народного просвещения начало создавать надзорный институт, изначально не закрепляя его формально. Наделив попечителей учебного округа обязанностью следить за делами всех учебных учреждений округа, осматривать их и докладывать об этом министру, в дальнейшем, в связи с увеличением учреждений, Министерство вводит должности инспекторов, а позже выводит их в отдельное свое подчинение.

Опыт инспектирования попечителей учебных округов, смотрителей

училищ, визитаторов был разрозненным, формально незакрепленным, спонтанным. Однако он указывал на необходимость проведения совместных действий, объединения для общих целей, выработки норм и правил, формального закрепления инспектирования в сфере образования под руководством государственных структур. Это было обосновано и особенностью российской модели образования в начале XIX в., где была закреплена идея государственности народного просвещения.

5. Становление института инспектирования в системе народного образования в России второй половины XIX — начала XX вв. стало закономерным результатом реализации государственной образовательной политики правительства.

Взяв за основу опыт инспекций других сфер деятельности, Министерством народного просвещения были учреждены должности инспекторов частных учреждений, затем инспекторов казенных учреждений (переименованных в окружных инспекторов) и инспекторов народных училищ с целью организации ведомственного контроля и продвижения основных идей образовательных реформ. Формальным становлением института инспектирования стало утверждение в 1871 г. Инструкции инспекторам народных училищ, в которой были закреплены основные вопросы инспектирования, определен комплекс мер по установлению фактического положения дел в училищах, изучению, проверке состояния и оценке результатов их деятельности.

Это способствовало установлению статуса института инспектирования народного образования при наличии разной ведомственной подчиненности, характерной особенностью которого является появление определенных процедур, связанных нормами и правилами, которые принимаются обществом, закрепление определенных ролей и установление системы санкций для поддержания этих норм и правил. Начав оформляться в первой трети XIX в., институт инспектирования народного образования сформировался и укрепил свои позиции в начале XX в.

6. В период революционных преобразований и радикальных изменений

форм и методов государственного контроля, в том числе в системе образования, система управления сферой образования, основанная на исторически сложившемся, традиционном механизме взаимодействия органов государственной власти в сфере образования и учреждений образования, показала способность к изменениям. Выстраивание советской системы контроля школьного образования шло через отказ от инспектирования и введения инструктирования как формы взаимодействия руководства и учреждений. Возврат к инспектированию в системе образования как форме контроля и надзора со стороны государства способствовал совершенствованию института инспектирования, который сформировался в дореволюционной России. Кроме этого, руководство советской системы образования всячески подчеркивало отличие роли, методов и места советского инспектора от дореволюционного инспектора.

7. Функционирование института инспектирования общего образования в советский период способствовало проведению ряда реформ в системе образования, совершенствованию структуры и форм управления. Партийное руководство страны всегда отмечало передовые позиции школьных инспекторов в период преобразований.

Модернизационные процессы 1990-х гг., вызванные необходимостью реформирования советской системы образования, адаптация образовательной сферы к рыночной экономике, изменившимся социальной структуре и политической системе, новым вызовам информационного общества привели к прекращению функционирования института государственного инспектирования школьного образования.

#### **Апробация результатов исследования.**

Основные положения и результаты исследования представлены:

на заседаниях Лаборатории истории педагогики и образования (2019 г.) и Лаборатории теоретической педагогики и философии образования (2022 г.) ФГБНУ «Институт стратегии развития образования Российской академии образования»;

XXXIII, XXXIV, XXXV сессиях Научного совета по проблемам истории образования и педагогической науки Российской академии образования (2020 г., 2021 г., 2022 г.);

Международных научно-практических конференциях: «Новая наука: современное состояние и перспективы развития» (Прага, Чехия, 2017 г.); «Права и обязанности участников образовательного процесса. Инновационные подходы» (Гомель, 2019 г.), «Цифровая трансформация в этнокультурном образовании: вызовы современности» (Йошкар-Ола, 2019 г.); «Проблемы и перспективы развития современного образования в контексте его историко-педагогической интерпретации» (Санкт-Петербург, 2020 г.); «Пространство и время в диалоге педагогических культур: интерсубъективность историко-педагогического понимания» (Саранск, 2021 г.); «Шамовские педагогические чтения научной школы Управления образовательными системами» (Москва, 2022 г.), Международная научно-практическая конференция «Образовательные системы и среды: историко-педагогический дискурс в начале XXI века» (Вологда, 2022 г.), XV Международная научно-практическая конференция «Шамовские чтения» (Москва, 2023 г.);

Всероссийском форуме историков права «Историко-правовая наука в условиях современных социальных трансформаций и новой научной рациональности» (Санкт-Петербург, 2022 г.).

Результаты исследования используются в процессе преподавания юридических и педагогических дисциплин в ГАОУ ВО МГПУ и отражены в методических изданиях. Ряд положений и материалов диссертации был использован при подготовке хрестоматий:

История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII — начало XXI вв.): хрестоматия в 3-х т. / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной / сост. Н. Н. Андреянова, А. В. Звонарев, А. Д. Калмыкова, Н. М. Ладнушкина, А. В. Львов, А. И. Рожков, С. И. Феклин. — М.: Книгодел; Изд-во МГПУ, 2016 г.;

Правовое регулирование отношений в системе образования 60—80-х гг. XX



века»: хрестоматия в 2-х т. / сост. Д. А. Пашенцев, А. В. Звонарев, Н. М. Ладнушкина, С. И. Феклин. — М.: Изд-во МГПУ, 2019 г.

**Соответствие паспорту специальности.** Представленные в диссертации научные положения соответствуют направлениям исследований «История образовательной политики», «Управление образованием. Модели, концепции и технологии управления образованием. Методология оценки качества образования, ориентированная на инновационное развитие общества», «Образовательная политика. Государственно-общественное управление образованием. Командные стратегии в управлении. Теория и практика лидерства в образовании, педагогическое лидерство» научной специальности 5.8.1. Общая педагогика, история педагогики и образования, отображая процесс институционализации государственного инспектирования общего образования и его развития в России в XIX—XX вв. как инструмента реализации государственной образовательной политики, а также роль института государственного инспектирования общего образования в процессе развития и совершенствования системы общего образования и ее управления.

**Объем и структура диссертации.** Диссертация объемом 342 страницы состоит из введения, четырех глав, заключения, списка источников и литературы (542 наименования: 541 — на русском языке, 1— иноязычное) и одного приложения.

# **ГЛАВА 1. ИСТОРИОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИЗУЧЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСПЕКТИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

## **1.1. Историография инспектирования народного образования в дореволюционный период**

Исследование историографии становления института государственного инспектирования народного образования в дореволюционной России предполагало изучение исторической литературы по вопросу учреждения должности инспектора в учебных заведениях, появления инспекций в системе народного образования в данный исторический период, нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность инспекций в контексте развития и становления системы общего образования и государственного управления образованием в целом.

Для выявления закономерностей накопления и углубления историографических знаний о возникновении и становлении института государственного инспектирования народного образования, проведения анализа формирования и развития научной мысли о формах государственного надзора за учреждениями народного просвещения был применен хронологический метод. Он позволил при исследовании историографических источников в хронологическом порядке обосновать изменения взглядов и официальных концепций на инспектирование образования как формы государственного контроля и надзора.

В дореволюционной отечественной историографии прежде всего выделяются работы, авторы которых освещали отдельные вопросы деятельности инспекторов и инспекций учреждений народного образования в общем контексте развития народного образования в России и становления системы государственного управления народным образованием. В меньшем количестве издавались специальные труды, посвященные проблемам становления и развития органов инспектирования в сфере общего образования. В то же время инспекции

в системе народного образования не рассматривались как социально-значимые институты. Тем не менее, они представляли собой систему специализированных учреждений, функции которых были регламентированы определенными правовыми и специальными нормами.

Значимыми трудами данного периода, в которых исследовалось состояние отечественного народного образования, были работы Г. К. Шмида [531], Г. Я. Маляревского [293], С. В. Рождественского [433, 434], Н. В. Чехова [516], С. И. Миропольского [305, 306], Е. А. Звягинцева [189], В. И. Чарнолуского [512, 513, 514, 515], Г. А. Фальборка [498], А. С. Окольского [349].

Анализ трудов авторов изучаемого периода показал, что они по-разному относились к деятельности правительства в деле развития народного образования, месту и роли Министерства народного просвещения. Были среди них сторонники (С. В. Рождественский) правительственной деятельности, а были и противники (Г. А. Фальборк, В. И. Чарнолуский, Е. А. Звягинцев и др.).

Особого внимания заслуживает фундаментальный труд историка русского просвещения XVIII—XIX вв., профессора С. В. Рождественского [434], в котором исследование истории впервые было построено на основе первоисточников — документов из архива Министерства народного просвещения.

Систематически изложив факты, подтвержденные документами, С. В. Рождественский представил деятельность министров народного просвещения в разные периоды как единую государственную образовательную политику. Следует отметить, что автор в своем труде обобщил исторические факты, отразившие процесс становления школьных инспекций в дореволюционной России, и предположил возможность рассматривать должность инспекторов как представителей государственного управления. Способствовал этому и проект Ф. Лагарпа, о котором С. В. Рождественский отметил: «Государь предложил обсудить полученную им от Лагарпа записку о народном образовании. На основании этого проекта надлежало учредить в части государственного управления особый комитет, поставив во главу его министра. Такое центральное учреждение должно было иметь свои ветви в губерниях и инспекторов,

назначаемых от дворянства. Далее Ф. Лагарп указывал на необходимость иметь школы и учителей в селениях, что трудно везде и в особенности у нас, но, замечает он, «не начав ничего, нельзя ничего достигнуть»» [434, с. 32].

Упоминание об инспекторах нашло отражение и в другой работе С. В. Рождественского [433]. Представляя в «Очерках» проекты учебных реформ в царствование императрицы Екатерины II до учреждения Комиссии о народных училищах (1782 г.), автор на фактических материалах показал какое место отводилось инспекторам в органах центрального и местного учебного управления по проектам данной эпохи. По одному из проектов, «за ректором в иерархии школьной администрации следуют: конректор, инспектор низшего, воспитательного класса, священник, врач и эконом... Низший воспитательный класс гимназии состоит в особом ведении инспектора, которому подчиняется весь воспитательский и учительский персонал класса» [433]. Подразумевается, что инспектор должен отличаться особыми нравственными качествами и педагогическими талантами: «надобно ему быть человеку богобоязненному, честному и доброго сердца, притом весьма поворотливому, трудолюбивому, доброго и тихого нрава» [433].

В своем исследовании Г. К. Шмид [531] представил историю развития гимназий в России в период царствования императоров Александра I, Николая I и Александра II, частично затронув и тему школьного инспектирования. Взгляд Г. К. Шмида на процесс развития и становления системы гимназического образования важен, прежде всего, тем, что, являясь современником эпохи Александра II, автор отразил детально процесс реформирования системы народного образования, в том числе введение инспекторского надзора.

Особое внимание уделил автор изменениям, которые были внесены в Устав средних учебных заведений, в том числе штатное расписание, а именно включение в него ряда новых должностей, в том числе должности инспектора.

В дальнейшем введение новой должности имело большое значение для управления системой образования в целом. Так, согласно внесенным изменениям в Устав «для управления и преподавания в гимназиях назначаются: директор,

инспектор, законоучитель из духовных и 10 учителей наук и искусств (параграф 167 Устава)» [493, с. 262]. Также в Разделе V Устава «Начальство учебных заведений» отмечалось, что «новая должность инспекторов, которых следовало избирать из старших учителей, отличавшихся усердием, исправностью и успехами в преподавании была назначена для того, чтобы директорам дать помощника во всем, что касается до надзора в преподавании и нравственную часть воспитания. Инспектор должен ежедневно посещать все классы и наблюдать, чтобы учителя с точностью исполняли свои обязанности; в противном случае он делает им замечания, однако ж не в присутствии учеников. Он наблюдает за постепенностью преподавания и приведением оного к надлежащему окончанию в определенное время; также, чтобы учителя не занимались предпочтительно некоторыми учениками по какому-либо пристрастию и обращали особое внимание малоуспевающим. Он наблюдает за порядком в классах, как во время учения, так и при входе и выходе учеников. Особенно же ему поручается надзор за наказанием и непосредственное хозяйство в пансионе» [493, с. 263].

Автор подчеркивал, что изначально появление должности инспектора предполагало функцию надзора в отдельно взятом учреждении, что в дальнейшем и сыграло важную роль в учреждении должностей инспекторов на государственном уровне, а также создании инспекций как института надзора в сфере образования за деятельностью образовательных учреждений. Этими, а также и рядом других фактов подтверждается процесс формирования института инспектирования в период более ранний, чем вторая половина XIX в.

О необходимости наличия инспекции как органа государственной власти, занимающегося образованием народа, рассмотрел в своих исследованиях А. С. Окольский. Он писал: «Во всякой организации властей, занимающихся образованием народа, должны непременно существовать: власти, принадлежащие к государственной системе, именно министр с советом и низшими органами; власти самоуправления, то есть общинные и окружные (или другого территориального разделения) и инспекция, восстанавливающая связь между

обеими системами властей. Развитие каждой из них в надлежащей степени, и та гармония, которая существует между ними, служит мерилom достоинства или недостатков организации училищных властей в известном государстве. Перевес какой-либо из категорий властей над другой, приносит, по мнению нашему, вред государству или обществу; и наоборот, разумное взаимное положение каждой из них составляет гарантию успеха и гарантию в том, что принцип авторитета не убьет принципа свободы, что оба они проникнут в весь остальной строй государственный и будут руководителями для достижения великой цели, образования народа» [349, с. 386—387].

Идеи, которые высказал автор, имели важное значение в определении места и роли инспекций в системе управления народным образованием как социально-значимого института.

Истории и современному состоянию народного образования в Сибири посвятил свой очерк Г. Я. Маляревский [293]. Проводя анализ деятельности «министерских», казачьих и церковно-приходских школ в Сибирских уездах, автор очерка уделил особое внимание вопросу инспектирования этих учреждений, так как отсутствие своевременного и квалифицированного надзора приводит к упадку дела народного просвещения.

Г. Я. Маляревский, указывая на неудовлетворительное состояние инспекции народных училищ и гимназий, обращал внимание на отсутствие необходимого количества инспекторов: «Надзор за учебной частью и теперь остается по-прежнему на обязанности штатных смотрителей и директоров гимназий. Такой порядок заведования школами ни в каком отношении нельзя признать удовлетворительным, потому что все перечисленные учреждения и лица, помимо заведывания школами, имеют свои сложные и многочисленные обязанности» [293, с. 38].

Автор, обращая внимание на большую нагрузку директора гимназии, который также возглавлял народные училища, видел в этом причину неудовлетворительной инспекции школ, особо говорил о низком образовательном

уровне штатных смотрителей и больших расстояниях между школами, что приводило к отзыву о школах Сибири как «бесхозных» [293, с. 39].

Подтверждая значимость инспекции народных училищ, Г. Я. Маляревский отмечал, что «недостаток надзора за школами побудил Попечителя Западно-Сибирского учебного округа представлениями от 3-го апреля 1886 г. за №960 и от 10-го октября 1889 г. за №2315 поднять вопрос об учреждении в Томской и Тобольской губернии инспекции народных училищ. На необходимость инспекции указывали также Тобольские губернаторы во всеподданейших отчетах за 1885, 1887, 1888, 1889, 1890, 1891 годы» [293, с. 40].

Будет неполным представление об истории становления инспектирования школьного образования без рассмотрения документальных источников, например, таких как Инструкция инспекторам народных училищ, принятая в 1871 г. Указанный документ имел своей целью регламентировать деятельность инспектора, а также более детально представлять права и обязанности инспектирующего лица.

С. И. Миропольский в своей работе «Инспекция народных школ и ее задачи: (по поводу Инструкции инспекторам народных училищ)» [305] уделил особое внимание данной инструкции. Это была одна из первых работ, посвященных проблемам инспектирования учреждений народного образования. Подробно рассматривая Инструкцию инспекторам народных училищ, автор вел полемику со всеми теми, кто не видел в новой инспекции положительного влияния на развитие школьного дела в России.

С. И. Миропольский, обращаясь к противникам новой инспекции, отмечал, что «если вообще какое дело для своего успеха требует надзора, то учебное, где действует такое множество разнородных сил и влияний, в особенности нуждается в руководстве и направлении; как деятельность специальная, оно требует и надзора вполне компетентного, педагогического, представители которого в то же время имели бы достаточные полномочия для того, чтобы, не оставаясь пассивными зрителями, могли быть деятельными орудиями в направлении и усовершенствовании школьного дела. Вот почему мы с вниманием

останавливаемся на «инструкции инспекторам народных училищ», завершающей учреждения специально педагогических органов учебно-воспитательного надзора за народными школами, признавая ее одной из важнейших и замечательных мер на пользу народного образования, служащей ручательством за лучшее будущее наших школ» [305, с. 2].

Автор акцентировал внимание на том, что надзор, который осуществлялся ранее, был чисто административным и носил бюрократический характер, так как проводился чиновниками, которые были далеки от педагогики. А именно с появлением инструкции для инспекторов народных училищ следует говорить о появлении специального педагогического надзора.

Подробно рассматривая Инструкцию инспекторам народных училищ, С. И. Миропольский разъяснял положительное значение обязанностей инспекторов.

Отмечая важность обязанности инспектора следить за положением и устройством школ, их внешнем и внутреннем состоянием, автор акцентировал внимание на том, что «гигиена училищная в последнее время обратила на себя внимание педагогов, правительства и частных лиц и заслуживает особого внимания учителей и инспекторов начальных школ. Вред, который происходит от неправильного расположения занятий, от дурного устройства классов и школьной мебели, по исследованию врачей необыкновенно серьезен и по количеству жертв, и по важности заболеваний, так что обратил на себя деятельное внимание просвещенных правительств Европы» [305, с. 34].

Другой важной обязанностью инспектора, согласно Инструкции, являлась внутренняя организация школьного дела. «Недостаточно только тщательно следить за объемом и содержанием, так в особенности за методом и характером преподавания, нужно на месте исправлять погрешности, указывать лучшие приемы обучения, истолковывать методы и даже практически, на образцовых уроках, показывать их применение» [305, с. 76].

Подчеркивая положительную значимость новой инспекции, С. И. Миропольский обращал внимание ее противников на то, что «выдающейся



чертой новой инструкции представляется забота инспекторов об устройстве школ как для взрослых, вечерних и воскресных, смен для девочек и т.д. Все это сообщает инструкции характер самого живого влияния на успехи развития народного образования в массах, без различия полов и состояний» [305, с. 81].

По мнению автора, инструкция способствовала и организации работы инспектора с учителями. Именно учителя обеспечивают успешность дела народного просвещения, поэтому этой обязанности инспектора автор уделил большое внимание, подробно, на примерах, показал умение инспекторов организовать эту работу.

В заключении автор подчеркнул, что «новая инспекция есть сила положительная, инспекторы народных училищ призваны не разрушать, но строить и создавать великое дело народного образования, они призваны вызывать к жизни сочувствие к этому делу во всех сферах общества, сосредоточить его силу у святой цели, направлять и руководить великим делом просвещения народных масс, внося в него разумность и педагогическое единство» [305, с. 81].

С другой позиции оценил деятельность инспекторов народных училищ Е. А. Звягинцев в своей работе «Инспекция народных училищ» [189].

Автор полагал, что «руководить учебной частью школ и иметь над ними надзор — две совершенно разные задачи» [189, с. 4]. Высказав точку зрения о том, что функция надзора — и не только учебно-ведомственного, но и общеполитического — не переставали быть всегда на первом плане в деятельности инспекции, Е. А. Звягинцев отмечал, что инспекция не только ничего не сделала, чтобы эффективней руководить учебной частью школ, но и ухудшила имеющееся состояние.

Автор обращал внимание, что «инспекция училищ, ставши органом преимущественно надзора, превратилась как бы в придаток общей полиции государственной безопасности: вследствие этого она не только мало беспокоилась об обучении в школе, но она и не чувствовала себя ответственной за то, как это обучение идет; создалась, таким образом, безответственность инспекции в том самом деле, которое поручено исключительно инспекции» [189, с. 7].

По мнению Е. А. Звягинцева, существующее состояние начального образования происходит исключительно из-за деятельности инспекции, а конкретнее, из-за ее бездеятельности в деле педагогического руководства образованием. При этом, «если это сказать кому-либо из инспекторов, то он, наверное, будет крайне удивлен, при чем здесь инспекция, он не сочтет себя в какой бы то ни было мере ответственным за объем, характер и методы обучения в школе, то есть за то, что вверено инспекции. Такова обычная психология бюрократа, озабоченного не положительной работой, а надзором, обязанного одной лишь бумажной отчетностью и вовлеченного в охрану «видов» начальства» [189, с. 61—72].

Не видел автор в инспекции и руководителя, наставника и помощника народных учителей. «Инспектор — начальник, ревизор и наблюдатель учительского персонала, но не руководитель. Отсюда вытекает весь строй и тон отношений инспекции к учителям. Педагогические нужды учительства не дороги инспекции; с ее точки зрения учитель должен быть, прежде всего, исполнительным чиновником, не смеющим иметь своего суждения о задачах и образовательных средствах школы. Сам подчиненный учебному окружному начальству, инспектор убежден, что главная добродетель учащихся — послушание. Оттого ни самообразование учащихся, ни самостоятельность учительской корпорации не могут встретить сочувствия большинства инспекторов. Учитель, по их убеждению, обязан учить детей по преподанным сверху инструкциям, вести себя в классе и вне школы по указанию начальства, читать книги и журналы по заготовленным спискам. Педагогическая взаимопомощь возможна лишь с непосредственной опекой начальства. Курсы и съезды учителей допустимы в самом скромном размере и под охраной инспекции. Даже личные знакомства и привязанности подлежат апробации инспектора» [189, с. 94—95].

Рассмотрев число инспекторов, обилие и разнообразие задач инспекции, судьбу образцовых училищ под непосредственным руководством инспекций народных училищ, столкновение земства и инспекций, взаимодействие инспекции с местным самоуправлением, личный состав инспекции и его неподготовленность

к руководству школой, циркулярную и канцелярскую деятельность инспекции, Е. А. Звягинцев в заключении отметил: «Итак, деятельность нашей инспекции народных училищ как и в прошлом, так и в настоящее время носит характер по преимуществу надзора и бумажного делопроизводства; положительной же руководящей роли в постановке учебно-воспитательной части народных школ инспектора не играют; наоборот, они своим формальным отношением к педагогическому делу нередко вносят дезорганизацию в работу земства и учительства. Поэтому, на увеличение числа инспекторов никоим образом нельзя смотреть как на меру полезную для улучшения дела обучения и воспитания. Это улучшение необходимо, так как учебная сторона нашей начальной школы очень неудовлетворительна, и чем ближе мы двигаемся ко всеобщему обучению, тем неудовлетворенность обнаруживается яснее и яснее. Но поставить народную школу на должную высоту сможет не инспекция, хотя бы в усиленном составе, а реформированное земство, городское самоуправление, городское самоуправление при посредстве просвещенного и организованного учительства» [189, с. 144].

Наличие двух противоположных взглядов на деятельность инспекций народных училищ в дореволюционной России вполне закономерно в силу существования разных пониманий сущности управления народным образованием, а также применением разных подходов к исполнению своих обязанностей непосредственно самими инспекторами.

Следует отметить, что наличие отдельных работ и статей, посвященных деятельности инспекций в дореволюционной России, нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность инспекций, существование различных взглядов на управление системой образования, не позволяли формироваться теоретическим позициям о школьной инспекции как институте, играющем важную роль в государственном управлении системой образования.

В практике же управления учебными заведениями, в том числе инспектирования, преобладала ориентация на авторитаризм, жесткую регламентацию всей жизни школы, формально-бюрократический контроль со стороны государства.

Подтверждение вышесказанному можно найти в работе Н. В. Чехова [516], в которой автор, анализируя процесс становления народного образования, обратил внимание и на роль инспекторов и инспекций в деле управления школьным делом.

Вопросы инспектирования освещались и в различных журналах. В 1913 г. в журнале «Народный учитель» было проведено анкетирование среди учителей о деятельности инспекторов, где основным был вопрос о посещении школ инспектирующими и пользе этих посещений. Большинство учителей, принявших участие в дискуссии, «единодушно свидетельствовали о том, что никакой пользы учителям от посещений нет» [133]. Инспектора приезжали в училища как ревизоры, стремясь проверить учителя, а не помочь ему. При этом в анкетах учителя предлагали заменить инспекторский надзор общественным контролем.

Свои позиции о деятельности инспекторов и роли инспекций в деле развития народного образования высказывали в «Журнале Министерства Народного Просвещения» и политические деятели. Так, Председатель Совета министров В. Н. Коковцев в своей программной речи в IV Государственной думе, которая была напечатана в журнале, призвал к усилению надзора за школами и укреплению аппарата инспекций.

Таким образом, проведенный анализ трудов отечественных ученых по вопросам инспектирования школ в дореволюционной России и формирования органов управления системой начального образования, в том числе инспекций, позволяет говорить о важной роли инспектирования как инструменте управления, который применялся в соответствии с установленными правилами, нормами и признавался в обществе. Но в названных работах инспектирование не рассматривается как институт, хотя явно прослеживается институционализация данного явления.

## **1.2. Изучение становления института инспектирования общего образования в период революционных преобразований**

Революция возлагала большие надежды на образование, понимая его роль и место в формировании сознания человека, который будет строить новое коммунистическое общество. Но образование и школа должны были стать другими. Было необходимо отказаться от старой системы образования и управления ей.

Н. К. Крупская видела это так: «Социалистическая школа — школа свободная, где нет места дрессировке, муштре, зубрежке» [245]. Сторонники слома старой системы народного просвещения были уверены, что вместе со старой школой должно уйти чуждое коммунистическому образованию слово «инспектор». «В старые времена со словом «инспектор» связывалось представление о человеке, которому дорога «буква закона», который чужд зову живой жизни, который умеет смотреть на дело народного образования лишь сквозь инспекторские очки» [127].

В этот период в прессе и на уровне научных исследований активно обсуждалась тема строительства новой школы, возможность ее появления на «старом фундаменте» и применения уже известных форм контроля (инспекций). Позднее центральной темой обсуждения в литературе и публицистике стала необходимость создания советской школьной инспекции. В настоящее время содержание этих работ позволяет получить представление о формировании нового инструмента управления образованием.

В советской историографии вопросам создания и функционирования инспекций в системе образования, инспектированию как форме государственного контроля в сфере образования были посвящены работы Н. К. Крупской [245, 246], А. В. Луначарского [285, 286, 287, 288, 289], К. Д. Ушинского [496], И. И. Векслера [115, 116], Б. П. Есипова [174], И. А. Переля [358, 359, 360] и др.

В первые годы создания и функционирования школьных инспекций основной целью руководства системой образования было показать коренную

разницу между советской инспекцией и инспекцией дореволюционной России. Авторы неоднократно подчеркивали, что инспектор царской России — это надзиратель, контролер, начальник над учителями, в то время как инспектор советской России — это друг, наставник, методист, просвещенец. Достаточно долго в прессе длилась дискуссия о роли и значении советской инспекции народного образования [87, 105, 115, 153, 169, 174, 187, 215, 224, 227, 236, 290, 297, 359 и др.].

Н. К. Крупская в предисловии к сборнику статей по вопросам инспектирования представляла нового инспектора следующим образом «Надо, чтобы наш советский инспектор был прямой противоположностью старому инспектору. Надо, чтобы это был человек, которому дорого дело народного образования, который понимает все его значение в переживаемый момент. Надо, чтобы это был человек, который ясно понимает проблемы народного образования, умеет отличать первостепенное от второстепенного, умеет по мелочам понимать целое, который умеет нащупать живой пульс работы. Советский инспектор — это не только контролер, умеющий обличать, это товарищ, умеющий подойти к учителю, умеющий растолковать ему, как взяться за дело, показать, что и как надо делать» [127, с. 3].

В этом же сборнике в статье «Чем должен быть инспектор Наркомпроса?» А. В. Луначарский писал по ряду важных на тот момент вопросов: каким должен быть инспектор, должен ли он быть специалистом во всех сферах деятельности, чем он должен заниматься? Он отмечал следующее: «Тип инспектора с широким охватом, инспектора-энциклопедиста, чрезвычайно важен, так как в каждой школе приходится делать общие указания, потому что надо выяснить положение школы в деревне, узнать, как обстоит дело народного образования, установить, каков уровень преподавателей, каков уровень учащихся, — для всего этого нужно быть образованным и умным человеком.

Нужно стремиться не только и не столько к тому, чтобы у нас были инспектора-специалисты, но к тому, чтобы Наркомпрос имел всегда

определенный штат умных и образованных педагогов, которые могли бы давать известного рода указания...

Непременным условием для инспектора является вежливое обращение, большая любезность, товарищеское обращение, умение быстро сходитья с людьми и вместе с тем всегда наличие известного авторитета, который должен быть у человека, приехавшего из центра коммунистической культуры, который приносит с собой здравый совет, хорошее понимание дела, зорко следит за тем, какие ошибки могут быть сделаны, чтобы исправить их, и т.д.

Общительность и авторитетность являются лучшим украшением всякого инспектора, а если при этом он имеет еще и серьезный запас знаний, то он сможет выполнить свои функции блестяще» [127, с. 66—67].

Данная позиция была продиктована стремлением противопоставить образ советского инспектора образу инспектора дореволюционной России.

Несмотря на тот факт, что много негативного писали об инспекторах, роль инспекции все же была очень велика, и на нее возлагали большие надежды.

И. А. Перель писал: «Перед советской инспекцией в первый же день ее существования была поставлена задача — стать советским строителем, стать основным рычагом, приводящим в движение и регулирующим машину идеологического воздействия на широкие народные массы» [358, с. 68]. При этом автор отмечал, что за три года существования советская инспекция зарекомендовала себя с положительной стороны, инспектор стал «учителем учителей», и на нем лежала большая ответственность за методическую работу. Кроме этого, инспектор стал основным организатором просветительной работы и не только ее. Он содействовал максимальному вовлечению в просветительные учреждения середняцкой и бедняцкой массы. Здесь инспектору пришлось проявить величайшую настойчивость как в смысле привлечения сил и средств местных советских органов, так и в смысле использования инициативы самого населения.

Острым оставался вопрос об административных правах инспектора. Значительным отличием «старого инспектора» от «нового» педагогические

работники видели в наличие у него административных прав: прав кого-либо увольнять, принимать решения о привлечении к ответственности и др.

А. И. Перель высказался по этому поводу следующим образом: «Делить сейчас функции инструкторские и собственно-инспекторские, т.е. контрольные, чрезвычайно трудно. Но это отнюдь не значит, что инспектор должен держать в своих руках бразды правления, что он должен вершить судьбы просвещенцев, увольнять, перебрасывать, привлекать к ответственности и т.п. Для этого существуют зав. ОНО, соответствующие органы исполкома и союз. Инспектор должен предстать перед просвещенцем только как более опытный и квалифицированный товарищ, способный направить работу школы в русло коммунистического воспитания и марксистской педагогики. Всех зарывающихся инспекторов, всех инспекторов, страдающих административным зудом, следует призвать к порядку самым решительным образом. Всякий вопрос, требующий в процессе работы инспектора административного вмешательства, должен быть по представлению инспектора разрешен соответствующим органом власти. Только при этих условиях инспектор не будет «грозой» для учителя, только при этих условиях инспектор встретит товарищескую атмосферу в школе и сможет в максимальной степени использовать свой авторитет и свои знания в интересах школы» [358, с. 70].

В продолжение обсуждения места и роли инспектора в деле строительства новой системы народного образования свою точку зрения высказал И. И. Векслер [115]. Проведя параллель между буржуазными органами контроля и надзора в системе образования и инспекциями дореволюционной России, он отметил, что «для разрешения сложных задач конкретной работы строительства коммунистического просвещения в сложной обстановке НЭПа инструктора-агитатора было недостаточно. Встал вопрос о создании института пропагандистов действием, организаторов народного образования. И вопрос получил разрешение в создании инспекторского аппарата» [115, с. 76].

Обращаясь к вопросу о содержании работы инспектора, И. И. Векслер констатировал: «Таким образом, методическая работа, организация народного



образования в широком понимании, включая и общественные связи между органами наробраза, их учреждениями, широкими слоями трудящихся и их организациями, функции государственного контроля, помощь низовым органам народного образования в их работе — этим исчерпывается в основных чертах содержание работы советского инспектора» [115, с. 80].

Автор статьи отметил отличие содержания деятельности «старого инспектора» от деятельности советского инспектора методами и формами работы. «Формами работы советского инспектора являются: обследование учреждений и органов народного образования, инструктирование учреждений, коллективов и отдельных работников, выступления в советских, партийных и профессиональных организациях, участие в работе отдела народного образования и его методических органов. Основной формой работы надо считать обследование, так как на основе обследования, в итоге, строится как инструктирование, так и общественная и организационная работа инспектора. Различают обследование целевое, тематическое и общее. Основными формами работы являются общее обследование и начинающее входить в практику тематическое обследование» [115, с. 81].

И. И. Векслер также высказывал мысль о том, что «Учительство — часть рабочего класса, инспектор — «общественный» работник. Выступая перед учительством с докладом о результатах своей инспекторской работы, он отметил, что инспектор не только инструктирует, поучает, но и отчитывается в своей работе перед учительством. В этом главное отличие нашего советского инспектора от инспектора старого, ибо этой своей подотчетностью трудящимся отличается советский работник от старого чиновника» [115].

Важным источником изучения деятельности инспекторов в этот период выступают материалы периодической печати. Так, И. А. Перель, изучив материалы Учительской газеты по «смотру инспектуры», отметил, что таким образом газета решила изменить, улучшить работу инспекторов в системе образования [359].

Материалы по работе инспекций, поступившие в газету, позволили И. А. Перелю сделать неутешительные выводы о необходимости принятия руководством решительных мер по изменению работы инспекторских кадров. По мнению автора, «снижали эффективность работы инспектора перегрузка инспектора канцелярской работой в аппарате, большое количество закрепленных за инспектором для обслуживания просветительских учреждений, тяжелое материальное положение, в том числе отсутствие средств для командировок, и отсутствие условий для повышения профессионального уровня» [359, с. 109].

Вопрос о том, как должна быть выстроена работа инспектора со школой, особенно в период внедрения новых образовательных программ, рассмотрел Б. П. Есипов, обращавший особое внимание на необходимость ведения инспектором пропаганды среди учительства о переходе к созданию новой, подлинно трудовой школы, выполняющей общественно-практическую работу.

По его мнению, именно инспектор должен был вести работу с учительством о необходимости организации изучения на более углубленном уровне теории диалектического материализма и ознакомлении на более широком уровне с образцами применения диалектического метода изучения природы и общества.

«Чтобы учитель действительно мог осуществить в школе задачу приучения детей с первой же ступени школы марксистски мыслить, марксистски подходить к изучению намечаемых планом работы школы объектов» [174, с. 116]. Ученый считал необходимым наладить планомерное и организованное изучение учителями своего края, для чего важно обратить внимание на более планомерную работу местных методических органов по созданию школьных местных программ.

Б. П. Есипов отметил, что инспектор, работая со школами, должен изучать опыт работы этих школ, собирать и обобщать его, писать о нем в прессу, сообщать на собраниях, так как он нужен и для практики организации деятельности, и для разработки теории советской трудовой школы.

Автор обратил особое внимание на необходимость наличия у инспектора чувства такта и осторожности при работе с педагогами. Именно эти качества и

«умение поставить себя в работе с учителями их товарищем, тем агентом, который устанавливает связи между школой и учительскими массами, с одной стороны, и руководящими органами народного образования, с другой, позволят ликвидировать традицию учителей смотреть на инспектора, как на карающее начальство» [174, с. 132].

Особенности работы инспектора в школах повышенного типа были предметом внимания И. И. Векслера [116], который пришел к выводу, что в данных школах инспектор является инструктором. Он направляет коллектив, указывая им на формы методической работы, ставя перед коллективом вопросы содержания и методов школьной работы, помогая установлению общественных связей [116, с. 144].

Для работ того времени характерно обращение к вопросам специфики инспектирования разных типов школ. В этом аспекте примером служит работа А. М. Еголина о Школах Крестьянской Молодежи [170].

Автор отмечал, что Школа крестьянской молодежи (ШКМ) была особым учебным учреждением. Поэтому «инспектору необходимо было тщательно готовиться к ее обследованию и изучить не только большое количество нормативных и инструктивных актов, но и литературные произведения о жизни молодежи, в том числе в деревне, материалы об экономическом состоянии района, культурно-бытовых условиях, состоянии просветительных учреждений, о втянутости взрослого населения в политико-просветительную работу, состоянии работы по ликвидации неграмотности, о постановке школьного дела, об участии учителей в строительстве советской общественности и т.п.» [170, с. 147]. Указывая на все особенности проведения обследования ШКМ, А. М. Еголин предложил изменить норму времени для его проведения. [170, с. 154].

Историографический интерес представляет сборник статей «В помощь организатору народного просвещения» [127], материалы которого посвящены инспектированию дошкольных учреждений, детских домов, библиотек, ликпунктов, школ взрослых повышенного типа, клубов, педагогических техникумов, учреждений рабочего образования, учреждений массового

сельскохозяйственного образования, учреждений национальных меньшинств. В сборнике представлены работы Ц. М. Раппо, И. И. Данюшевского, А. А. Ширямова, М. Сафонова, А. А. Пичугина, М. Н. Покровского, А. Агиенко, А. Г. Вигдорова, Ал. Донникова, И. А. Каирова, М. Тайтша.

Анализируя применяемые методы работы, авторы показывали читателям проблемы, выявляемые в практике инспектирования. Так Ц. М. Раппо, представляя основные вопросы обследования дошкольных учреждений, утверждал, что «дошкольные учреждения в большинстве случаев обследуются не инструкторами дошкольниками, а инспекторами соцвоса, которые чаще всего с постановкой дошкольного воспитания малознакомы» [428, с. 156].

И. И. Данюшевский отмечал, что при инспектировании детских домов необходимо обращать внимание на низкий уровень организации школьной работы, методическую подготовку кадрового состава учреждения и хозяйственную часть. Автор писал: «Ни для кого не секрет, что бесхозяйственность, бывшая еще недавно бичом детучреждений, не изжита окончательно и до сего времени. Правда, с переходом на денежное снабжение отпала главная причина бесхозяйственности, и детдома получили возможность некоторого планирования своего хозяйства, но этим вопрос еще не разрешен. Во-первых, и сейчас кое-где практикуется еще натуральное снабжение (хотя и видоизмененное) через кооперацию, порою навязывающую детдомам свой ассортимент товаров без особой заботы о качестве их; во-вторых, заведующие детдомами не всегда удовлетворяют требованиям, предъявляемым хорошим хозяйственникам; а, в-третьих, кое-где еще не изжита халатность, граничащая порою со злоупотреблениями. И эта сторона дела не может, конечно, оставаться вне внимания инспектора» [155, с. 172].

Об особом подходе к инспектированию пунктов по ликвидации безграмотности изложено в публикации А. А. Пичугина. Обращая внимание на то, что борьба с безграмотностью будет долгой, автор советовал инспекторам учитывать при инспектировании, что ликпункты не имеют своих «собственных» помещений, обслуживаются в большинстве «чужими» учителями, а также то, что

занятия происходят в вечерние часы и только два-три раза в неделю. Особо обратил внимание на тот факт, что «обучаются в школах неграмотных и малограмотных не дети, а взрослые и юноши, никогда не выдавшие вплотную школ, не испытывавшие школьной учебы в юности, а обучаются-то они учащими детских школ» [369, с. 206].

Проблемы инспектирования школ для взрослых повышенного типа освещал М. Н. Покровский. Одной из главных проблем таких школ он называл материальное положение, отмечая отсутствие достаточного финансирования учебного процесса и собственных помещений [376, с. 211].

М. Тайтш в своей статье выделил проблемы инспектирования учреждений национальных меньшинств. Автор отмечал, что «максимальных результатов в смысле руководства работой нацучреждений можно достигнуть лишь в том случае, когда инспектура народного просвещения будет в достаточной степени укомплектована лицами, знающими как языки, так и быт и особенности соответствующих национальностей. К этому необходимо всячески стремиться. Но до реализации этой задачи еще далеко» [480, с. 257]. Он отмечал, что эта проблема связана, «с культурной слабостью национальных меньшинств», отсутствием «достаточно подготовленных людей для ведения такой ответственной работы, этих людей еще надо готовить, а это потребует еще многих лет работы» [480, с. 258]. Но решать проблему необходимо, и автором предложены некоторые пути ее решения.

К вопросу о школьном законодательстве в РСФСР, в том числе к регулированию деятельности школьной инспекции, обращался В. И. Чарнолуский [515]. Известный деятель народного образования обратил внимание на то обстоятельство, что в самом начале строительства нового государства было издано большое число нормативных актов, в том числе и регламентирующих деятельность инспекций народного просвещения, которые не всегда соответствовали юридическим нормам, но всегда имели идеологическое обоснование.

Изучение литературы данного периода позволяет говорить об отсутствии специальных научных работ, посвященных деятельности советской инспекции, однако в это же время вышло много публицистических статей по данной теме.

Трибуной для обсуждения вопросов инспектирования народного образования стал журнал «Народное просвещение». Так, В. Р. Гантман [135] поднимал актуальные проблемы деятельности инспекций, отмечая, что инспекторский съезд, который прошел в Гомеле в 1924 г., определил новый курс инспекторской работы, поставив на первое место методическую работу. Обратил внимание автор и на то, что районный инспектор должен участвовать в деятельности всех культурных учреждений, особенно в сельской местности.

О формах обследования педагогической работы в школах первой ступени рассказал в своей статье А. Пчелко [427], указывая на то, что в этой области еще сильны традиции старого. «Обследование катится по тем рельсам, которые были проложены инспекторами царского времени, и часто игнорирует принципы самодеятельности учительских масс и принципы самоучета. Несостоятельность форм и методов обследовательской работы резко бросается в глаза учительству, и эта одна из причин недовольства со стороны учителей инспекторской работой» [427, с. 80].

Опираясь на практику, автор отмечает, что обследование педагогической работы ведется бессистемно, у обследователей отсутствует план, не привлекается к обследованию сама школа и не используется такая форма изучения педагогической деятельности как самообследование. Решить выявленные проблемы А. Пчелко предлагал путем внедрения бланка обследования, который при обследовании школы заполняет инспектор, а может заполняться школой как самообследование.

Вопрос общественной деятельности инспектора по народному образованию поднял в печати С. З. Гуров, обращая внимание на тот факт, что инспектор «являясь официальным представителем государственных органов по народному образованию, наиболее близко подходящим к массе, с одной стороны, а с другой, будучи общественным деятелем, имеет перед собой две основные задачи:

организовать активность лиц, непосредственно занятых народным образованием и связанных с ним, и фиксировать внимание широких масс на вопросах просвещения, организовывать и направлять инициативу и активность отдельных граждан и целых коллективов в районе своей работы на их решение»[153].

Значимость постановки инспекторской работы на местах раскрыл в своей работе И. Занолодкин, указав, что «признание важности и необходимости создания политически выдержанной, педагогически подготовленной и работоспособной инспекции, в силу ряда объективных и других причин, нередко остается на местах теоретическим, декларативным пунктом программы руководящих делом просвещения органов. Необходима еще напряженная, большая работа, прежде чем будет построен планомерно и полезно функционирующий инспекторский аппарат» [187, с. 84—94].

В свою очередь, о том, как необходимо готовить инспекторские кадры, как решать возникающие в связи с этим проблемы, показал в статье А. Калашников [223, с. 69—72].

Таким образом, работы, вышедшие в первые годы становления инспектирования в новых социально-политических условиях, в целом объективно представляют процесс формирования этого института системы народного просвещения, указывая на возникающие проблемы и пути их решения. Несмотря на содержащуюся в них идеологическую заданность, эти публикации стали полноценным источником, раскрывающим процесс институализации инспектирования как феномена отечественного образования.

### **1.3. Историография совершенствования института инспектирования общего образования в советский и постсоветский периоды**

Историография школьного инспектирования в советский и постсоветский периоды характеризуется продолжением выхода публикаций в периодических изданиях, появлением научных работ и исследований по изучению форм и методов инспектирования, организационных основ функционирования

инспекторского корпуса, изучения деятельности отдельных инспекторов. В постсоветский период выделяется тенденция к историко-педагогическому осмыслению работы инспекций и инспекторского корпуса в различные исторические периоды. Это позволило перейти к созданию обобщающих трудов и диссертационных исследований.

Журнал «Народное просвещение» продолжал быть трибуной для представления опыта инспекторов и обсуждения проблем инспектирования школьного образования до конца 1930 г. Затем он влился в журнал «Коммунистическое просвещение», на страницах которого печатались и обсуждались материалы съездов, совещаний и велись различные дискуссии.

Так, в 1925 г. (№6—7) в «Народном просвещении» были представлены материалы дискуссии по вопросу о том, какой нужен уездный и губернский инспектор, которая состоялась 25-го мая в Академии Коммунистического Воспитания по инициативе студентов организационно-инспекторского факультета. С основным докладом выступил М. С. Эпштейн, показав основную роль инспектора как «рупора Наркомпроса», обязанного на местах разъяснять все его начинания и организовывать вокруг него общественное мнение. В прениях по докладу приняли участие губернская инспектура и студенты факультета, указывая на ненормальные условия работы инспектора, его перегруженность технической работой в аппарате, отсутствие средств передвижения, обремененность его большим количеством учреждений, которые он обязан обследовать. Но все отмечали, что инспектор должен быть методистом, организатором, общественником, но не должен быть администратором, чиновником.

Продолжая дискуссию уже в своей статье, М. С. Эпштейн [538] обратился к проблеме исполнения функциональных обязанностей школьным инспектором, полагая, что, исполняя функциональные обязанности, инспектор должен понимать, какие задачи и в какой период он решает. Будучи «рычагом, при помощи которого Наркомпрос и его местные органы руководят школой» [538], инспектор должен доводить до учительства и граждан основные директивы партии и органов советской власти в области народного образования. По мнению



автора, для решения основных задач сохранения и защиты трудовой школы инспектор должен идеологически завоевать учительство. Но сделать это он сможет, только имея активных помощников, в том числе из общественности. «Один инспектор, хотя бы самый талантливый! но не создавший этого актива, не организовавший его, ничего здесь не сделает. Он вынужден будет только администрировать, но не идеологически завоевывать» [538]. И для достижения необходимого результата, по мнению М. С. Эпштейна, нужно от общих статей и принципиальных положений перейти к тщательному учету отдельных частей инспекторской деятельности, освещая как удачный, так и неудачный опыт.

Н. К. Иорданский в статье «К вопросу об административных и инструктивных функциях инспекций» [215] отмечал, что инспектор как представитель органов власти не может быть устранен от административных функций, но по характеру своей деятельности он исполняет и инструкторскую функцию. Автор, указывая на опасность увлечения инспектором административными функциями, в то же время обращал внимание и на то, что «инспектор, администрируя, должен суметь внести педагогически приемлемые оттенки в понимание положения о своей административно-распорядительской деятельности. Выполнение методическо-инструктивных функций в этом случае несколько не будет противоречить процессу наблюдения административного характера... Именно косвенное, а не прямое администрирование должно входить в прямую задачу инспектора. Эта особенность функций очень важна. Она дает новую окраску оценке учителем инспектора как педагога-инструктора, помогает последнему завоевать доверие учителя, если только инспектор обладает тактом и хорошо подготовлен» [215].

Опыту привлечения общественности к проведению инспекторского обследования учреждений образования и культуры уделил внимание А. Кондратьев [234]. По мнению автора, привлечение к обследованию общественности позволило решить несколько проблем, например, таких как увеличение количества обследованных учреждений, получение более высоких объективных результатов, формирование актива из числа рабочих и бедноты для

постоянной работы в школах, а также повышение интереса общественности к делу народного образования.

Также в отдельных авторских статьях обсуждались формы, методы инспектирования и практика обследования (И. Огородников [346], М. Копылов [236], С. Гуров [152, 153], З. Я. Маркович [296, 297, 298] и др.).

Интересный опыт был представлен в работе М. О. Веселова и Д. С. Логинова [117]. В практическом школоведении были изложены кратко, в доступной форме, все вопросы, связанные с организацией работы школы для их руководителей, массового учителя и инспекторов. Заключительная часть работы посвящена управлению школой и установлению связи школы с населением, где авторы пришли к выводу: «Школа, замыкающаяся в самой себе, опирающаяся только на силы своего коллектива и на формальное представительство всевозможных организаций в школьном совете, не сумеет стать подлинной советской школой и не удовлетворит ни ребят, ни сознательную часть населения» [117, с. 154].

Деятельность школьной инспекции в различные периоды представил в своих работах Н. П. Лапшин [273, 274, 275]. Автор обратился к этой теме в 1961 г. в свете решений январского Пленума ЦК КПСС, на котором значительное место занял вопрос контроля.

Н. П. Лапшин был уверен, что «без хорошо подобранного, четко организованного, гибкого и всепроникающего аппарата школьной инспекции органы народного образования не сумеют перестроить свою работу в свете решений XX и XXI съездов партии» [273]. Тем не менее, он отмечал нерешенность вопроса повышения квалификации школьных инспекторов, что не позволяло инспектору стать настоящим учителем учителей [273]. Автор констатировал, что за последние годы по вопросам инспектирования опубликовано мало работ, богатый материал из практики работ школьных инспекторов не изучается и не обобщается, не создается методика работы школьного инспектора. Пытаясь найти пути совершенствования инспекторской

деятельности, Н. П. Лапшин обратился к истории деятельности школьных инспекций.

Освещая деятельность контрольных органов в системе образования с 1917 по 1926 гг., автор уделил внимание деятельности инструкторов народного образования как общественников и организаторов, призванных помочь строить новую трудовую школу, рассмотрел деятельность школьной инспекции в 1921—1923 гг. и 1924—1926 гг. Отдельную работу посвятил деятельности инспекции в 1930—1956 гг. Осознавая всю значимость инспекторской деятельности, Н. П. Лапшин стремился показать положительную практику школьной инспекции. Отметим, что в указанных работах уделено внимание и проблемам, которые снижали эффективность деятельности инспекторского корпуса.

Характеризуя деятельность первого пятилетия советской инспекции, Н. П. Лапшин отмечал, что это был организационный период, когда на первом плане у инспекторов стояла задача по привлечению пролетариев и бедняков на сторону новой трудовой школы и советской власти. Следующий период деятельности советской инспекции — это дифференциация и специализация инспекторской деятельности, когда на первое место выходит методическая работа, в том числе с педагогами. Большую значимость приобретают квалифицированные специалисты, опытные в деле народного образования, которые должны были обеспечить педагогическую помощь.

Подводя итог анализу деятельности советской школьной инспекции, Н. П. Лапшин отмечал, что «в настоящее время для школьной инспекции особенно важен ленинский совет «двигать дело вперед, расширяя — после надлежащей проверки — местный опыт до Всероссийского, передвигая талантливых или просто способных педагогов на посты более ответственные, с кругом деятельности и более широким...» [275]. Автор указывал на необходимость не просто изучать и перенимать передовой опыт работников народного образования, инспекторского звена, но применять его творчески, используя все лучшее.

Вопросы инспектирования школьного образования и деятельности инспекций отражены также в работах В. Г. Арсенова, Н. Н. Балова, Г. П. Веселова [82], А. Н. Волковского [123], П. В. Зимина [191], Н. И. Соцердотова, А. Н. Кирсанова, И. А. Кудинова [472], Л. А. Смирнова [466], М. Розанова [435], В. А. Хрусталевой [509].

Показательным для данного периода было то, что основой государственного контроля, в том числе и инспектирования в области образования как части государственного контроля, были положения, заложенные декретом В. И. Ленина о государственном контроле, выступлениями и работами И. В. Сталина, М. И. Калинина.

Профессор А. Н. Волковский в сборнике статей «Вопросы инспектирования школы» отмечал, что задачи государственного контроля были определены И. В. Сталиным в речи на 1-м Всероссийском совещании ответственных работников РКИ 15 октября 1920 г., а затем он обращался к задачам государственного контроля на XVII съезде партии, в докладе на пленуме ЦК ВКП(б) в марте 1937 г. и в 1939 г. на XVIII съезде партии.

Опираясь на документы и статьи В. И. Ленина и И. В. Сталина, А. Н. Волковский резюмирует, что «мы обязаны в сложном процессе контроля того или иного учреждения отличать два этапа, две его стороны: процесс глубокого изучения работы учреждения и процесс улучшения работы учреждения, «исправления вовремя». Без улучшения работы учреждения инспектирование не может считаться законченным. Но исправление, совершенствование работы учреждения требует предварительного серьезного его изучения» [123].

П. В. Зимин положил основные решения партии в области просвещения в основу своих лекций, которые он читал в рамках повышения квалификации инспекторского состава городских и районных отделов образования. Государственной задачей инспектора он называл систематический контроль за работой школ, обеспечивая решение ее центральной задачи — «решительное повышение уровня учебно-воспитательной работы, улучшение качества знаний

учащихся, подготовка их к успешному продолжению обучения в средних специальных и высших учебных заведениях, усиление коммунистического воспитания и укрепление дисциплины» [191].

Рассматривая новое «Положение об инспекторе школ», утвержденное в 1945 г. Совнаркомом РСФСР, П. В. Зимин отмечает коренное изменение характера контроля, решительное повышение его роли и значения в деле дальнейшего подъема работы школы по сравнению с ранее действовавшим Положением 1939 г. Каким требованиям должен отвечать контроль за работой школы и его носитель — инспектор школ? Как добиться, чтобы контроль стал действенным средством коренного улучшения учебно-воспитательной работы школы? На эти и другие вопросы автор дает ответ в своих лекциях, опираясь на новое «Положение об инспекторе школ». Кроме этого, он детально рассматривает формы и методы инспектирования, в том числе инспектирование руководства и организации работы школы.

Л. А. Смирнов в своем пособии «Инспектирование отдела народного образования и школы» обобщил инструктивно-методические указания и осветил некоторый опыт инспектирования районных (городских) отделов народного образования и школ со стороны обл(ркрай)оно. Определяя основные задачи инспекторского контроля за работой школ и районных отделов образования, автор обратил внимание на то, что улучшение стиля работы областных отделов народного образования связано с повышением качества руководства инспекторами, правильной организацией контроля инспекторами школ и районных отделов образования. «Необходимо добиваться, чтобы инспекторы меньше находились в аппарате, а больше были в школах и районах, чтобы они умело сочетали контроль с организаторской и воспитательной работой с кадрами, с оказанием практической помощи работникам народного образования» [466].

Л. А. Смирнов указывал на то, что для повышения эффективности инспектирования заведующим областных отделов образования, министрам просвещения АССР, заведующим секторами школ необходимо конкретно работать с каждым инспектором: повышать уровень воспитательной работы с

ним, работать над повышением его идейного уровня и педагогической квалификации. «Необходимо проявлять большую заботу об укреплении состава районной инспектуры и директоров средних школ людьми, хорошо знающими школьное дело и способными двигать его вперед. Нужно всемерно усиливать педагогическую направленность в их работе, настойчиво повышать внимание к вопросам улучшения качества обучения и воспитания школьников, решительно преодолевать, в частности, имеющиеся еще у некоторой части директоров одностороннее увлечение школьными хозяйственными делами» [466].

В 1950-е гг. трибуной для публикации статей по вопросам государственного контроля в сфере образования стал журнал «Народное образование», где был выделен постоянный отдел «Трибуна инспектора и методиста». В этом отделе публиковались статьи, отражающие опыт инспектирования в различных регионах страны.

В 1955 г. в «Учительской газете» развернулась дискуссия под названием «За живое творческое инспектирование!» Проблема формализма при проведении инспектирования была поднята инспектором О. В. Челпановой в статье «Против формализма, за живое творческое инспектирование!» и нашла значительный отклик у читателей. Были подвергнуты критике Министерство просвещения РСФСР и Академия педагогических наук РСФСР, которые игнорировали решения Всероссийского совещания инспекторов (1954 г.) и не уделяли должного внимания изменению форм и методов работы инспекторского корпуса.

По результатам обсуждения проблемы в газете было отмечено, что руководящие работники некоторых министерств просвещения, Академия педагогических наук уклонились от обсуждения проблем инспектирования, не захотели обсудить возникшие проблемы, ответить на критику, что отрицательно влияет на развитие творческой активности работников системы образования.

В 1970-е и начале 1980-х гг. стали появляться научные работы и исследования, раскрывающие методологические основы инспектирования школ и методику инспекторского контроля.

Как отмечают современники: «Пришло время изменить традиции декларативно-рекомендательного изложения вопросов инспектирования в публикуемых работах, постулирования тех или иных установок, умозаключений, без подкрепления их научными аргументами, уклонения от научных полемик и теоретического анализа» [179].

Изменению форм и методов инспектирования содействовали задачи, поставленные перед инспектурой реформой общеобразовательной и профессиональной школы. В Основных направлениях реформы школы указано на необходимость совершенствования инспекторского контроля: «Упорядочить систему инспекторского контроля за работой школ и других учебно-воспитательных учреждений, резко сократить поток различного рода указаний, отчетов и запросов, отвлекающих педагогические коллективы от живого, творческого дела — обучения и воспитания учащихся. Больше внимания уделять изучению, пропаганде, и внедрению передового опыта учебной и воспитательной работы, не допуская ни пренебрежительного отношения к новаторским начинаниям, ни механического, бездумного их распространения» [352].

Все эти задачи данного периода нашли отражение в публикациях и монографиях М. И. Кондакова [233], В. П. Стрезикозина [204], Ф. Е. Штыкало [533, 534, 535, 536], В. П. Давыдова [154], А. И. Деменева [158], Г. Г. Габдуллина [131], В. С. Кругловой, К. Н. Ахлестина [85] и др., диссертационных исследованиях Ю. А. Конаржевского [231], Р. А. Инне [202], Н. С. Жбанковой [178], Г. И. Привес [414], В. Н. Бегей [89], М. К. Рунковой [441] и др.

Н. Б. Жбанкова, рассматривая состояние и задачи исследования научных основ инспектирования общеобразовательных школ, обращала внимание на то, что современному инспектированию отводится ответственная социальная роль по поддержанию функционирования и развития общеобразовательной школы в соответствии с политикой партии и правительства, определенной в их прямых директивах, а также в трансформированных министерствами просвещения и органами народного образования нормативах и указаниях. Автор констатирует, что современные условия требуют повышения роли инспектирования в решении

общеобразовательной школой сложных общественно значимых задач, повышения его эффективности, что тесным образом связано с вопросом состояния школоведческих знаний о сущности и целях инспектирования.

Оттолкнувшись от ленинских положений об основной функции контроля в социалистическом обществе, Н. Б. Жбанкова высказала мысль о том, что инспектирование можно рассматривать как специфическую форму управления школой через руководителей городским отделом народного образования, которая отличается от таких форм управления как административное воздействие, распорядительство и т.п., особенным циклом управления. В свою очередь, по мнению автора, «состояние и задачи исследования научных основ инспектирования с позиций управленческой концепции с объективной необходимостью требуют обратить внимание на возможность обнаружения новых аспектов исследования проблем инспектирования школ, связанных с решением актуальной практической задачи — усилением влияния органов народного образования на деятельность общеобразовательной школы через инспектирование» [179].

Нестандартно подошел к исследованию проблем инспектирования Г. Г. Габдуллин, определяя процесс инспектирования школ как «познавательную деятельность работников просвещения и руководителей школы, направленную на совершенствование учебно-воспитательного процесса и корректировку деятельности педагогических коллективов и их руководителей» [131], а цель инспектирования — «приближение исходного состояния к заданному». Автор определил заданным состоянием (эталон) деятельность школы в соответствии с государственными требованиями, выраженными в постановлениях партии и правительства, учебных программах и Уставе школы, а исходным состоянием — деятельность конкретной школы при инспектировании. Таким образом, как уверяет Г. Г. Габдуллин, «вся контролирующая деятельность подчиняется следующим задачам: определить соответствие (несоответствие) между заданным и исходным состоянием; вскрыть причины несоответствия, т.е. выявленных недостатков в работе, иными словами, проводить анализ, ставить педагогический



диагноз; организовать людей на выполнение работ по ликвидации выявленных недостатков; предупредить нежелательные явления в учебно-познавательном процессе» [131].

В. П. Давыдов, обратившись к исследованию содержания инспектирования общеобразовательных школ, отметил, что «овладение инспекторами научными положениями, опытом социального управления дало возможность на более высоком уровне осуществлять инспекторские функции, оказывать действенное влияние на совершенствование и повышение эффективности учебно-воспитательного процесса» [154].

К вопросу преодоления формализма в оценке деятельности школ в своей работе обратился А. И. Деменев, указав на то, что повышению эффективности инспектирования мешает формальный, поверхностный подход к изучению деятельности школы и руководителя. «Только контроль, сопровождающийся глубоким научным педагогическим анализом, позволяет за видимым, лежащим на поверхности, обнаружить скрытое, за явлением — сущность. Поверхностность в контроле за работой школ практически может считаться синонимом формализма и субъективизма» [158] — такие выводы делает автор. Он отмечал, что в инспекторской практике часто придается слишком большое значение вспомогательным формам учета данных, преувеличиваются возможности стандартизации инспекторских действий, что становится еще одним источником формализма. Формализации, стандартизации и алгоритмизации поддаются только некоторые аспекты деятельности инспектора школ, в основном организационно-технические и учетные операции. Но невозможно стандартизировать такие ключевые действия как педагогический анализ, постановку педагогического диагноза, разработку предложений по итогам инспектирования. И стремление инспекторов применить большее количество различных схем, форм и алгоритмов уводит их от содержания к форме, а, следовательно, ведет к формализму.

Воспитательным возможностям инспектирования посвятил свое исследование К. Н. Ахлестин, обращая внимание на то, что инспектор в рамках выполнения своих обязанностей взаимодействует с большим количеством людей,

на которых оказывает воспитательное воздействие. Воздействия, оказываемые в процессе инспектирования на всех участников мероприятий, не остаются локальными, а как отмечает автор: «Они, образно говоря, как расходящиеся на воде круги, вовлекают в орбиты своего воспитывающего влияние большое число людей — учащихся, учителей, руководителей многих других школ, то есть их товарищей, друзей и коллег, а также родителей, членов семей, родственников и просто знакомых... Возникает своеобразное, многократно отражающееся эхо, оказывающее то или иное воспитательное воздействие» [85].

Рассмотрев основные пути реализации воспитательных возможностей инспектирования, К. Н. Ахлестин пришел к выводу о том, что высокий воспитательный результат инспектирования обеспечивается умелым, научным управлением этим сложным, динамичным процессом. В связи с этим необходимо работать с инспекторскими кадрами и учить их умению применять передовой опыт управления, его принципы и методы.

Серьезный научный подход к исследованию проблем инспектирования школьного образования подтверждается ростом диссертационных исследований.

Считая принцип результативности и действенности инспектирования одним из ведущих, по результатам своего исследования Ю. А. Конаржевский предложил при проведении инспектирования бригадным методом, добавить такой критерий оценки эффективности деятельности как «улучшение положения дела в проинспектированной школе» [231].

Р. А. Инне, исследуя в диссертации педагогические проблемы инспектирования школ, опирался на теоретические основы развития инспектирования в СССР и эмпирический материал по школам Латвийской ССР. Проведя анализ материалов, автор констатировал, что процедуры инспектирования школ позволяют близко знакомиться с педагогическим процессом и процессом его управления, вникать в него а, следовательно, возможно говорить о том, что для инспектирования свойственны педагогические проблемы. Исходя из этого, исследователем сделаны выводы о том, что «в инспектировании школ полностью применимы методы научного исследования

педагогике, в том числе для фиксирования фактов инспектирования, их аналитико-синтетической обработки применим метод параметрических уровней, при помощи которого можно качественно выразить количественные показатели» [202].

М. К. Рункова в своем диссертационном исследовании рассмотрела взаимосвязь инспекторского и внутришкольного контроля как средство повышения эффективности управления школой [441].

Вопросу совершенствования деятельности районного отдела народного образования по управлению учебно-воспитательным процессом в общеобразовательной школе посвятил свое диссертационное исследование В. Н. Бегей. Автор предположил, что «эффективность управления учебно-воспитательным процессом в школах со стороны рай(гор)оно повысится, если будет обеспечено единство обучения руководящих кадров школ, обмена опытом и контроля за их деятельностью» [89], в связи с чем «необходимо разработать критерии оценки работы школы, педагогических и руководящих кадров» [89].

По результатам исследования В. Н. Бегей пришел к выводу, что наличие единой системы критериев, применяемых при инспектировании школы и внутришкольном контроле, способствует совершенствованию деятельности районного отдела народного образования и повышает эффективность контроля в форме инспектирования.

Обсуждались проблемы инспекторской деятельности на научно-практических конференциях, где не только представлялся имеющийся опыт инспектирования, практика его тиражирования, но и научные подходы к процессу контроля и надзора в системе образования. Так по результатам конференции, где рассматривали инспектирование школ как средство преодоления формализма в оценке результатов труда учителей и учащихся, в сборнике научных работ под ред. Э. Р. Лихацкой и др. [203] были опубликованы работы Ф. Е. Штыкало («Организаторская роль школьной инспекции в реализации реформы школы»), П. В. Худоминского («Актуальные проблемы совершенствования оценки деятельности учителя и школы в целом»), А. В. Шинкаревой («Повышение

эффективности инспекторского контроля — важный фактор предупреждения формализма в оценке деятельности», Ю. Ю. Раткус («О единстве требований инспекторского и внутришкольного контроля»), Э. Р. Лихацкой («Пути улучшения организаторской деятельности школьного инспектора»), С. Г. Мустяц («Обобщение результатов инспекторской проверки — средство повышения ее эффективности»), В. И. Подобед («Эффективное инспектирование как средство преодоления формализма в оценке труда руководителей школы, учителей и учащихся»), М. А. Аминова («Анализ уровня идейно-политического воспитания учащихся»), В. И. Болдина («Метод системного подхода к организации деятельности школьной инспекции»), А. Н. Чхетия («Из опыта инспектирования состояния преподавания и качества знаний учащихся») и др.

Стимулом к обсуждению проблем инспектирования общеобразовательной школы в профессиональных журналах, их изучению и поиску новых форм и методов стала Перестройка, объявленная на январском пленуме ЦК КПСС в 1987 г. как новый государственный курс. Заявленная цель перестройки — всесторонняя демократизация сложившегося в СССР общественно-политического и экономического строя, в том числе и в сфере образования, была поддержана в учительском сообществе. Деятельность органов народного образования в первой половине 1980-х гг. характеризовалось профессиональным сообществом как период широкого распространения формализма и бюрократизма, где «одним из характерных проявлений застойных тенденций в деятельности органов народного образования стала гипертрофия контроля» [503]. Самая острая критика звучала в адрес школьной инспекции. Предлагалось отказаться от контроля со стороны органов управления образованием, в силу того, что такой контроль не позволяет образовательным учреждениям развиваться. Но звучал и здравый голос, призывающий «без предвзятости и искусственного авангардизма разобраться в деятельности инспекции, выявить реально существенные недостатки, факторы торможения и в то же самое время бережно отобрать, сохранить все ценное, что было накоплено органами народного образования за семь десятилетий» [503].

П. В. Худоминский в работе «Демократизация управления народным образованием: проблемы и перспективы» [510] обратил внимание на то, что реформа в образовании тормозится, но предложил пути решения данной проблемы. Автор видел возможность изменения ситуации в демократизации процесса управления, привлечении к принятию и выполнению управленческих решений педагогических и ученических коллективов, общественности, родителей.

П. В. Худоминский отмечает, что «с демократизацией управления, с повышением эффективности управленческой деятельности отделов народного образования тесно связаны упорядочивание организации труда инспекторов и методистов, уточнение их функциональных обязанностей, перенос центра тяжести с функции контроля на функцию организации» [510]. Вместе с тем, изучив внимательно предложения по изменению структуры управления образованием и месте инспекций в этих структурах, обосновал необходимость сохранения действующей структуры управления.

Современные требования к личностным и профессиональным качествам инспектора школ рассмотрел А. В. Лоренсов [283], отмечая, что в условиях перестройки управления просвещением роль инспектора будет особенно значима. Указывая на важную роль идейно-политических взглядов и убеждений инспектора, автор также обратил особое внимание на демократизм. «Демократизм должен стать ведущим направлением психологической перестройки инспектора, его внутренним, сущностным свойством» [283].

А. В. Лоренсов рассматривал возможности для проявления инспектором подлинного государственного подхода, современного, демократического мышления и выделил проявление демократизма в уважении к человеку (взрослому, ребенку, работнику и руководителю). Вместе с тем уважение к людям должно сочетаться у инспектора с бескомпромиссной требовательностью к тем, кого он призван контролировать и проверять. Исследователь констатирует, что «лучшим инспекторам свойственна педагогическая направленность, проявляющаяся в способности к восприятию психологического состояния учителя, ученика, родителей, группы учащихся, коллектива и корректировки

своих решений и действий с учетом этого состояния, в постоянном проявлении педагогического и психологического такта, подчинении всей своей деятельности ее высшему, педагогическому назначению» [383]. Важным качеством для инспектора должно быть умение сплотить людей, привлечь к проверке представителей общественности, организовать процесс проверки, а самое главное, резюмирует А. В. Лоренсов, «основным результатом работы инспектора, критерием его оценки должны быть реальные изменения к лучшему на порученных ему участках работы, в школах» [283].

Э. Р. Лихацкая, рассматривая организацию инспектирования школ в новых условиях [280], показала, что новые задачи, которые поставила Перестройка перед школами, предполагают новое содержание управленческой деятельности и повышают уровень требований к работе инспектора, эффективности и действенности контроля за деятельностью учреждений просвещения. Исследователь обратила также внимание на то, что «действенность инспектирования определяется не только конкретностью и деловитостью указаний, но и практическими результатами по улучшению условий работы школ» [280]. Учитывая новые требования, автор выделила три основных этапа инспектирования:

- 1) правильная расстановка и подбор кадров;
- 2) выявление фактического состояния учебно-воспитательной работы школы, уровня внутришкольного управления и письменное оформление оценочного суждения;
- 3) составление итогового документа, формулирование выводов и предложений.

Кроме этого, Э. Р. Лихацкая уделила внимание подбору и расстановке инспекторских кадров, работе по подбору и воспитанию резерва, подчеркивая особую значимость этого вопроса в новых условиях. Проведя исследование, автор выделила четыре группы инспекторов по характеру их подготовки и обосновала необходимость повышения престижа профессии инспектора.

К рассмотрению анализа инспектором управленческой деятельности директора школы обратился Н. В. Горбунов [141]. Он обосновал обращение к данному вопросу тем, что инспектору отдела образования отводится особая роль в процессе становления личности директора как управленца новой формации, где инспектор должен не только осуществлять государственный контроль, но и оказывать своевременно помощь в управлении школой. Автор показал, как инспектор работает по подготовке и организации выборов директора школы и при переводе школы на самоконтроль.

Интересный опыт применения системного подхода к инспектированию представил М. Л. Портнов в работе «Инспектирование учебно-воспитательного процесса» [391], рассматривая его как важнейшее условие получения разносторонней и достоверной информации для объективной оценки деятельности школы. По мнению автора, системный подход предполагает изучение и оценку всех основных направлений деятельности школы:

- «1) выполнение законодательства о всеобщем среднем образовании молодежи;
- 2) уровень работы педагогического коллектива школы;
- 3) состояние идейно-воспитательной работы в школе;
- 4) уровень изучения основ наук» [391].

Перестроечные процессы требовали быстрого изменения содержания и форм инспекторской практики, отражение которой нашло в работах Т. Л. Коган «Некоторые вопросы инспектирования классов шестилеток» [229], Л. И. Филатовой «Контроль за состоянием внеурочной воспитательной работы» [505], С. Э. Карклиной «Инспектирование работы школы с семьей и общественностью» [226] и др.

В начале 1990-х гг. после распада СССР изменилась общая государственная политика в сфере образования. Это привело к модернизации всей системы образования, а также в рамках административной реформы и к изменению форм государственного контроля (надзора) в сфере образования. В рамках Перестройки началась решительная борьба против командной системы тотального

администрирования, жесткого контроля в системе образования. Демократизм во всем, в том числе и контроле за деятельностью школ, был объявлен на самом высоком уровне управления. От контроля стремились отказаться на всех уровнях, перекладывая ответственность за качество образования и результаты образовательной деятельности на уровень самой учебной организации.

Сторонниками сокращения полномочий инспекционных органов в сфере образования, а также развития гуманизма и демократизма контроля были М. М. Поташник [410, 411], В. С. Лазарев [271], В. П. Симонов [463] и ряд других исследователей.

Вместе с тем государственный контроль в сфере образования, изменив и уточнив предмет контроля, был сохранен. И в начале 2000-х гг. инспектирование получило новый формат.

В обсуждение новой модели инспектирования системы образования включились инспектора-практики — руководители органов управления образованием и образовательных учреждений. Они предлагали рассмотреть свой опыт инспекторской деятельности и обсудить возникающие проблемы. Трибуной осуждения стал журнал «Народное образование», а также дискуссионные площадки и научные конференции, где свои материалы представили Г. А. Герчес [137], С. Д. Намсараев [312], С. В. Иванова [196, 197, 198], В. Ф. Сауткин [446, 447, 448], Е. М. Шибанова [527] и др.

Так, В. Ф. Сауткин, давая интервью редактору журнала «Народное образование» о стратегии и тактике государственного инспектирования, уточнил, что «Министерство образования РФ никогда не исключало контроль из управленческой деятельности, должностные лица его просто не исполняли. В Законе РФ «Об образовании», который стал действовать с 1992 г., всем уровням управления предписывалось заниматься контролем. Другое дело — личная трансформация государственной политики различными руководителями. Многие наши руководители до сих пор боятся активно использовать обратную связь, а именно — контроль. Но без этого невозможен никакой управленческий цикл» [446].



На вопрос о том, «удалось ли инспекционной службе Министерства образования РФ полностью восстановить в правах контроль и придать ему демократические формы» [446], В. Ф. Сауткин ответил, что «в значительной мере сделать это удалось. В течение последних пяти лет наше управление проводило различные семинары-совещания по проблемам инспектирования, активно разрабатывало нормативную основу контроля. Сегодня можно говорить о том, что правовое поле инспекционно-контрольной деятельности в сфере образования в России создано. И сделано это было не по указке сверху, а произошло из самой жизни, из потребностей участников образовательного процесса...» [446].

Раскрывая стиль инспекторских проверок, В. Ф. Сауткин акцентировал внимание на том, что «задача инспекционной службы, так сказать, «сверхзадача» — помимо проверки истинного положения дел, устранить имеющиеся недостатки, помочь профессиональному росту управленцев» [446].

Как бы подтверждая основную мысль В. Ф. Сауткина о сверхзадаче инспекционной службы, С. Д. Намсараев в статье журнала «Народное образование» представил региональный опыт инспектирования. Автор отметил, что «инспекционная идеология базируется на том, что прежний подход к контролю, при котором работники муниципальных управлений, руководители школ и учителя вынуждены были в основном защищаться от проверяющих, неприемлем сегодня, ограничивает, сдерживает возможности творческого роста школ и учителей, противоречит ценностным ориентациям образовательных учреждений. Наши проверки посвящены анализу не только того, как работает школа, как выполняет решения вышестоящих органов, но и оценке наших решений, их соответствия изменившимся потребностям, ценностям, реалиям жизни» [312].

Раскрывая особенности региональной модели инспектирования системы образования в Республике Бурятия, С. Д. Намсараев отмечал необходимость работы с руководителями организаций по повышению уровня их управленческой подготовки, акцентируя внимание на правильно организованном инспекторском контроле. Руководителю организации при проведении проверок предлагается

самому выявить проблемы и найти пути их устранения и тогда, по мнению С. Д. Намсараева, «инспекторский контроль становится стимулом к совершенствованию управления на муниципальном уровне — в самом массовом управленческом звене» [312].

Опыт муниципального уровня инспектирования представила в статье Е. М. Шибанова. Прежде всего, автор обращает внимание на то, что «муниципальные органы управления образованием — то управленческое звено, которое непосредственно связано с образовательными учреждениями и имеет с ними каждодневную непосредственную обратную связь. Для эффективного инспектирования у специалистов органа управления образованием на муниципальном уровне есть все условия, и в первую очередь — достаточно разработанная правовая база» [527]. Тем не менее, автор отмечает, что «руководители муниципальных органов управления образованием порой забывают о том, что главная задача проверки не столько в том, чтобы выявить, констатировать те или иные недостатки, но прежде всего помочь руководителям школ устранить эти недостатки и причины, их породившие, оказать своевременную помощь образовательным учреждениям, педагогическому коллективу» [527].

Е. М. Шибанова представила интересный опыт проведения инспекционного контроля «в виде ревизии финансово-хозяйственной деятельности, плановых и оперативных проверок, аудиторских проверок и мониторинга» [527]. В статье отмечается, что «инспектирование в виде мониторинга позволяет муниципальному органу управления вести постоянное наблюдение за деятельностью школ, получать своевременную информацию, например, о подготовке образовательных учреждений к новому учебному году, о результатах аттестации школьников, об организации летней оздоровительной кампании, о состоянии здоровья школьников, о качестве горячего питания и других проблемах). Это поможет более эффективно управлять качеством образования в рамках муниципальной системы и в отдельных школах, инспектирование в виде аудиторской проверки поможет изучить правомерность, правильность

управленческих решений без принятия мер административного воздействия к должностным лицам» [527].

Обратила внимание Е. М. Шибанова и на позицию проверяющих при инспектировании деятельности администрации, отметив, что «инспектор сегодня — не ревизор и уж тем более не надсмотрщик, пытающийся «ловить» директора школы на ошибке. Только партнерство, только помощь в преодолении негативных явлений — вот позиция проверяющих. Будем помнить: муниципальный орган управления образованием (как и региональный, и федеральный) — не «над» школой, а рядом с ней. Он вместе с директором несет ответственность за качество работы школы, за создание условий для творческого труда учителей» [527].

Методические рекомендации для инспекторского состава о том, как его организовать и провести инспекционный контроль подготовил и представил в статье Г. А. Герчес [137]. Отталкиваясь от задач инспекционного контроля, автор предложил составляющие и параметры инспекционного контроля кадровых условий, организационных, научно-методических и нормативных условий для реализации образовательных программ.

Историографический анализ вопроса становления института инспектирования школьного образования в советский и постсоветский период был бы неполным без обращения к диссертационным исследованиям в этой области.

Особого внимания заслуживают диссертационные исследования, направленные на изучение инспектирования как инструмента управления, деятельности школьных инспекций в различные исторические периоды, выполненные Е. С. Гальсковым [133], В. А. Грачевым [145], В. Ф. Сауткиным [447], Н. С. Толстовым [484], М. В. Чикуровой [519], С. В. Казаковой [219], А. Р. Абаловым [70] и Е. В. Федотиной [504].

Н. С. Толстов, рассматривая в своем диссертационном исследовании инспектирование как инструмент управления школой, обратил внимание на то, что в изменившихся условиях при передаче в школу полномочий по

внутришкольному инспектированию, надзору за деятельностью педагогических работников и организацией образовательного процесса, руководство школы не имеет необходимого знания и опыта для выполнения поставленных перед ней задач. Многие заявленные полномочия образовательного учреждения, в том числе по локальному нормотворчеству, остались декларативными. Вместе с тем, по мнению исследователя, «отказ от привычных идеалов и ценностных ориентиров, не подготовив основу для замены их новыми социальными стандартами и принятыми обществом ценностями, проникновение ряда негативных моментов в школьную жизнь внесли элементы произвола, вседозволенности, бездуховности» [484].

Учитывая ситуацию, Н. С. Толстов предположил, что «результативность контрольно-инспекционной деятельности в школе повысится, если в основе ее организации будет личностно-правовой подход, базирующийся на обеспечении и уважении всех прав и свобод участников образовательного процесса в рамках установленных норм» [484], что отразило новый подход к инспектированию, а также изменение предмета инспектирования и форм. Разработав модель внутришкольного инспектирования на основе «личностно-правового подхода к организации контрольно-инспекционной деятельности администрации школы в пределах исключительно требований законов и нормативных актов в сочетании с уважением всех прав и свобод личности» [484], автор обосновал свое предположение, что «контрольно-инспекционная деятельность администрации школы в состоянии выполнить свои главные и основные функции, выступая мощным средством обратной связи, но в отличие от повседневного контроля осуществление инспектирования предполагает все действия директора и его заместителей производить только в соответствии с нормативными требованиями. Подвергать инспектированию можно только тот объект, параметры которого приняты нормативными документами» [484].

Е. С. Гальсков [133] осуществил исторический анализ формирования и становления инспекций народных училищ в дореволюционной России, показал роль инспекции в управлении системой народного просвещения. Изучив

состояние и особенности деятельности инспекций учебных заведений во второй половине XIX в., эволюционные процессы системы инспектирования государственных образовательных учреждений в России начала XX в., он отметил значение инспектирования для развития отечественной школы того времени.

Автор рассматривал инспекцию народных училищ как «стража интересов правящего кабинета» [133], и отмечал: «Инспекция прошла эволюционный путь от либеральных подходов к оцениванию вверенной ей системы, до жестко бюрократического органа, который, несмотря на выполнение основной своей задачи, являлся тормозом развития народного просвещения России» [133].

В. А. Грачев, исследовав историко-педагогический процесс развития системы образования в советский период (1917—1991 гг.), в том числе деятельность инспекций школьного образования, представил модель советской инспекции системы образования, обосновал этапы её функционирования и развития, «выделив сущностные характеристики работы инспекторского аппарата и направления развития системы инспектирования, оценив успешность их реализации на каждом этапе ее развития» [145].

В. Ф. Сауткин обратился к исследованию организационно-педагогических условий инспектирования образовательных учреждений в постсоветский период и показал, что в этот период «главной целью инспектирования в сфере образования было создание условий для наиболее эффективного функционирования и развития образовательных учреждений, соблюдения прав всех участников образовательного процесса, в рамках действующего законодательства» [447]. Автор исследования, проведя анализ современных ему тенденций развития образовательной системы и инспектирования, выявил проблемы в организации инспекционной деятельности и предложил пути их решения. Им была представлена новая модель инспектирования системы образования, которая содержала цели и задачи процедур контроля и надзора в новых условиях, требования к формам и методам проведения инспектирования для различных уровней образования, правила поведения инспектирующих.

Оригинальным является подход к инспекционной деятельности М. В. Чикуровой [519]. Рассмотрев изменение функций инспекционно-контрольной деятельности в сфере образования, а также их правовое обеспечение, автор работы пришла к выводам, что эффективность инспекционно-контрольной деятельности, в том числе деятельности управления образовательным учреждением, будет выше, если ее проводить по алгоритму и с учетом гендерного аспекта.

Исторический подход к обоснованию места и роли инспекций народных училищ Министерства народного просвещения в системе управления народным образованием в России во второй половине XIX в. представлен в диссертационном исследовании С. В. Казаковой [219].

Система управления народным образованием в России второй половины XIX в. была рассмотрена исследователем как целостный и самостоятельный объект с учетом горизонтальных (межведомственных) связей органов управления народным образованием и их вертикальных связей — на федеральном и местном уровнях управления [219].

С. В. Казакова установила взаимосвязь и взаимовлияние процессов формирования школьной системы и эволюции функций управления этой системой, показала процесс формирования инспекций как инструмента управления со стороны государства образовательными учреждениями и их конфронтации с общественными органами управления учебными заведениями.

К исследованию вопросов школьной политики советского государства в 1918—1927 гг. обратился А. Р. Абалов [70]. В своем диссертационном исследовании автор отразил «переход от системы инструктажа к практике инспекции, который был выражением происходившего в стране процесса перехода от полуанархической самостоятельности большинства социально-политических структур, свойственных первым годам революции, к складыванию работоспособной административной системы и усилению контроля центра над местами» [70].

В диссертационном исследовании Е. В. Федотиной «акцент сделан на изучение и системный анализ государственной политики и практики руководства процессом развития инспекционно-контрольной деятельности на примере Курской области (1990—2004 гг.)» [504]. Вместе с тем выводы, сделанные автором, применимы на всей территории Российской Федерации:

- «инспектирование как необходимая и системообразующая составляющая функции управления позволяет осуществлять системный мониторинг состояния системы образования с целью принятия адекватных управленческих решений, корректирующих развитие образования как общественно-политического института;

- инспектирование как инструмент контроля позволяет оценить итоговый результат осуществляемой деятельности и реализовывать государственную образовательную политику в едином правовом и образовательном поле, эффективно используя имеющиеся ресурсы и кадровый потенциал;

- инспектирование как диагностическая функция органов управления образованием является важнейшим инструментом в системе программно-целевого управления отраслью, поскольку позволяет выделить первоочередные задачи и реализовывать механизмы совершенствования системы с уточнением правового статуса каждого элемента и участника образовательного процесса» [504].

В. А. Грачевым и Е. В. Федотиной были предложены варианты периодизации деятельности школьных инспекций в исследуемые периоды.

В. А. Грачев, взяв за основу такие «критерии как изменение принципов деятельности инспекций, совокупность факторов, определяющих эффективность деятельности инспекции, изменение содержания и форм инспекционной работы, выделил три этапа становления и развития советской школьной инспекции (этап становления новой инспекции — 1917—1930 гг.; этап реформирования инспекции — 1930—1946 гг.; этап стабилизации и развития инспекции — 1946—1991 гг.)» [145].

В свою очередь Е. В. Федотина, исследуя постсоветский период, выделила три периода становления контрольно-инспекционных служб (первый период — 1990—1997 гг., второй период — 1998—2001 гг., третий период — 2002—2005 гг.), дав им развернутые характеристики, отражающие основные задачи инспекций в данные периоды.

Как видим, из приведенного выше материала, разные подходы к определению этапов и периодов становления и развития инспекционных служб в системе образования Российской Федерации не дают возможность сформировать целостное представление о процессе становления и развития инспектирования в системе народного образования в дореволюционный, советский и постсоветский периоды. Кроме этого, в рассмотренных работах не затрагиваются вопросы становления и развития отечественного государственного инспектирования общего образования как образовательного института.

Таким образом, есть необходимость в установлении единых подходов к определению основных этапов становления и развития института государственного инспектирования в России. Использование метода периодизации позволит определить общее и особенное каждого периода, а также рассмотреть генезис институционализации инспектирования.

Преобразования, которые происходили в системе образования, в том числе и в системе государственного контроля, требовали осмысления и анализа имеющегося опыта. Интерес к изучению и пониманию исторического опыта деятельности инспекторских органов в системе образования, в том числе и в дореволюционной России, не угасает и в настоящее время.

По-новому увидела роль инспекторов частных учебных заведений России во второй четверти XIX в. С. В. Сергеева [456]. Изучив материалы, которые инспектора представляли раз в квартал о состоянии воспитательного и учебного процесса во вверенных их надзору пансионах, автор выделила положительную роль инспекторов частных учебных заведений. Кроме осмотра учреждений и наблюдений за проведением занятий, инспекция была нацелена на оказание консультативной помощи и поощрение усилий содержателей частных учебных



заведений. Работа С. В. Сергеевой с другой стороны показала деятельность инспекторов, которая была наделена «человеческим лицом» [456].

Большое внимание в современных исследованиях уделено просветительской деятельности И. Н. Ульянова и ряду других инспекторов. Так, Т. С. Сергеев в своих работах [457, 458, 459, 460] показал основные направления деятельности инспекторов народных училищ И. Н. Ульянова, И. В. Ишерского и И. Я. Яковлева и подтвердил многочисленными фактами и примерами влияние результатов их труда на общее состояние школьного дела в дореволюционной России.

В противовес установившейся в дореволюционной России традиции, когда на инспектора смотрели как на вышестоящего чиновника и трепетали перед ним, И. Н. Ульянов, И. В. Ишерский и И. Я. Яковлев, были для учителей наставниками и помощниками. Для многих учителей они были тактичными и чуткими методистами. Изучению деятельности И. Н. Ульянова как инспектора и просветителя посвятили свои исследования А. Л. Карамышев [225], А. И. Кондаков [232] и др.

Опыт инспектора училищ И. Н. Ульянова изучен Т. В. Саенко [443]. По мнению автора, деятельность инспектора И. Н. Ульянова можно поставить в один ряд с деятельностью таких выдающихся деятелей просвещения как К. Д. Ушинский, Н. И. Пирогов, В. И. Чарнолуский, так как «руководя школьным делом в многонациональной Симбирской губернии, И. Н. Ульянов провел большую работу по реорганизации школьной системы, созданию учебно-материальной базы и повышению качества учебно-воспитательного процесса» [443].

О. А. Баршова [88], изучая историю просвещения и образования мордовского народа, обратила внимание на роль директоров и инспекторов народных училищ. Отмечая важную роль И. Н. Ульянова в организации обучения мордовского народа, автор также дает высокую оценку деятельности инспектора Пензенской губернии В. В. Хохрякова, инспектора народных школ Темниковского уезда А. Э. Стржижевского, инспектора народных училищ

Ардатовского уезда И. М. Петяева в развитии народного образования. С 1899 по 1914 гг. благодаря их усилиям в Ардатовском, Инсарском, Краснослободском, Саранском, Спасском и Темниковском уездах общее количество школ увеличилось в 3,5 раза. Кроме этого, вышеупомянутые инспекторы в значительной степени способствовали составлению целого ряда учебных и методических материалов, таких, как «Азбука для мордовских учителей Пензенской губернии», «Указание учителю, как учить по азбуке», «Первоначальные уроки русского языка для мордвы», «О введении уроков арифметики в начальных народных училищах», «Методические указания по преподаванию русского языка в русских и инородческих училищах» и др. [88].

Деляя выводы о роли и месте директоров и инспекторов народных училищ в деле становления и развития образования мордовского народа, О. А. Баршова отметила их особое отношение к значению школы для простого народа, своей работе, а также их личную компетентность и культуру.

О. А. Голикова обратилась к исследованию истории формирования инспекций народных училищ в Западно-Сибирском учебном округе и отметила, что «первые упоминания об инспекторах, выступавших в качестве помощников генерал-губернаторов в деле управления начальными школами, появляются в 1859 г. в Положении об управлении учебными заведениями Томской и Тобольской губернии, Акмолинской, Семипалатинской и Семиреченской областей» [139].

Вместе с тем автор подчеркивает, что «инспекция народных училищ Западно-Сибирского учебного округа за короткий период превратилась в самостоятельный и достаточно эффективный орган контроля над школами. Инспектора проделали большую работу по улучшению положения народной школы в своем учебном округе» [139].

Исследование деятельности инспекторов и инспекций учреждений общего образования в Восточной Сибири (1864—1917 гг.) провела И. Н. Мамкина [294]. В основу работы был положен широкий круг архивных, по преимуществу, делопроизводственных источников и материалов, выявленных более чем в

тридцати фондах центральных и региональных архивов. Введен в научный оборот массив ранее неизвестных документов Российского государственного исторического архива (Санкт-Петербург), Национального архива Республики Саха (Якутия), государственных архивов Иркутской области и Забайкальского края. Автор рассмотрел систему образования в пределах географического понятия «Восточная Сибирь», то есть на примерах «Иркутской и Енисейской губерний, Забайкальской и Якутской областей, так как эти губернии, области и их население были тесно связаны между собою общностью развития социально-экономических процессов в составе империи, социокультурными, религиозными и иными традициями» [294].

Исследуя образовательное пространство Восточной Сибири, автор уделил большое внимание деятельности визитаторов и формированию инспекторского корпуса как органа управления системой образования. Изучив материалы деятельности инспекторов, И. Н. Мамкина пришла к выводам, что «огромные пространства Восточной Сибири были препятствием для реализации общероссийских принципов управления системой образования. Эффективность деятельности инспектора народных училищ существенно снижалась в условиях обширного района с небольшим количеством школ» [294]. Вносили свои коррективы в деятельность инспекторов особенности климата, национальный состав жителей Восточной Сибири, а также наличие тенденции формировать региональное законодательство, отличающееся от общероссийского, в том числе и в области образования.

Изучением вопроса о роли и месте инспекторов народных училищ в развитии начального образования Русского Севера занималась Н. К. Гуркина [148, 149, 150, 151]. Она обратила внимание на тот факт, что «инспектора и директора народных училищ являлись ключевым звеном в системе управления начальным образованием» [151] и играли важную роль в развитии просвещения в стране, но «в отечественной литературе того периода этой группе интеллигенции дореволюционной России не уделялось достаточного внимания» [149]. Проанализированные автором формулярные списки инспекторов народных

училищ Архангельской, Вологодской и Олонецкой губерний начала XX в. позволили составить типичный портрет инспектора народных училищ Европейского Севера, которого отличала преданность своему делу и большое желание развивать систему народного образования.

Инспектирование как инструмент контроля качества исторического образования в историческом аспекте рассматривала и Е. В. Мельникова [309].

К историческому опыту инспектирования обратилась Е. А. Тарабановская [478], отмечая, что «одним из эффективных инструментов осуществления государственной образовательной политики в части обеспечения качества является инспекционно-контрольная деятельность» [478]. По мнению автора, инспектирование — это «специальная функция деятельности управленческих структур, осуществляемая уполномоченными органами в порядке надзора и контроля в пределах своей компетентности за соблюдением законодательства Российской Федерации об образовании и иных нормативных правовых актов» [478].

Историческую ретроспективу развития государственного надзора качества образования в России, в том числе деятельности инспекторов, рассмотрела О. Г. Савка [442]. Делая анализ развития государственного контроля и надзора в области народного образования в дореволюционной России, в том числе деятельности инспекторского корпуса, автор отметил, что для данного периода «была характерна жесткая система надзора за всеми сторонами деятельности учебных заведений, основанная на строгих административных санкциях» [442, с. 18].

Нельзя обойти вниманием точку зрения Э. Д. Днепров о роли инспекций в управлении народными школами, согласно которой роль инспекторов в управлении возросла после вступления в силу Положений 1874 г., где основные установки направлены на снижение роли училищных советов, то есть общественную составляющую управления народными училищами.

Э. Д. Днепров обратил внимание на то, что «влияние общественных элементов в училищных советах существенно сокращалось, и, напротив, в них

усиливался чиновничий элемент, так как никто, кроме директора и инспектора народных училищ, не имел права делать в школе распоряжения по учебной части» [160].

Таким образом, обзор основных публикаций и диссертационных исследований показывает, что историками и педагогами был сделан серьезный вклад в процесс изучения школьного инспектирования в Советской России. Кроме этого, проведена серьезная научная оценка проблем становления и развития инспектирования как формы государственного управления системой образования, в том числе как формы государственного контроля и надзора в системе образования.

Вместе с тем при освещении темы инспектирования системы образования авторы не рассматривали инспектирование как институт. Это позволяет сделать выводы об отсутствии единых методологических подходов в исследовании процесса становления и развития отечественного института государственного инспектирования системы общего образования.

### **Выводы по Главе 1**

Долгий период основной формой надзора за деятельностью учебных заведений со стороны государства было инспектирование. Это нашло отражение в различных исторических источниках, таких как научные труды, нормативные правовые акты, статьи, методические материалы, монографии и др.

Исследователи-историки, педагоги, специалисты в области управления образованием постоянно обращались к различным аспектам школьного инспектирования на всех этапах развития отечественного общего образования. Их работы содержали рекомендации касательно представления форм и методов работы инспекторов и инспекций в системе образования. Однако, большая часть работ рассматривала инспектирование как инструмент контроля и надзора за системой образования.

Отношение ученых-исследователей к деятельности инспекторов и инспекций народных училищ в работах, рассматривающих инспекции системы народного образования в дореволюционный период, неоднозначно. В ряде работ инспектора представлены как педагогические полицейские, контролирующие и определяющие политическую благонадежность учителей, и не оказывающие педагогической помощи учительству. В других работах, в том числе научных трудах исследователей XXI в., инспектора представлены как просветители, сторонники дела народного просвещения, особенно в тех районах, где компактно проживали народности нерусской национальности.

В период революционных преобразований отрицание инспекторской деятельности в образовании в первые годы создания новой республики обосновывалось негативной памятью о деятельности инспекторов народных училищ. Но практика строительства новой школы потребовала возвращение должности инспектора и формирование советской инспекции. Статьи в периодической печати старались с разных сторон показать отличие советской инспекции от инспекции дореволюционной России. Глубоких и всесторонних исследований, посвященных деятельности школьных инспекций в 1920—1950-е гг., проводилось незначительное количество, но все они были отражением политических догм и опирались на решения партийных съездов и пленумов. В период 1959—1990-е гг. к проблемам инспектирования системы школьного образования проявился научный интерес, который нашел отражение в диссертационных исследованиях.

Интерес к теме инспектирования в области общего образования возрос в конце 1990-х — начале 2000-х гг. в связи с перестроечными процессами в системе государственного контроля и надзора, и в стране в целом. Способствовало этому и принятие нового Закона Российской Федерации «Об образовании» (1992 г.). Стремление уйти от контроля как «пережитка старого режима» привело к пересмотру целей и задач государственного контроля и надзора в сфере образования, а также созданию новой модели инспектирования. Эти процессы

активно обсуждались в средствах массовой информации, и нашли отражение в различных научных исследованиях и публикациях.

В то же время анализ литературы по проблеме показал, что в историко-педагогической науке имеются труды, в которых рассмотрены частные вопросы школьного инспектирования в дореволюционной и советской России, представлена научная оценка основных проблем становления и развития инспектирования как формы государственного управления системой образования, в том числе формы государственного контроля и надзора.

Вместе с тем при освещении феномена инспектирования системы образования в России на протяжении всего времени ее развития авторы не рассматривали его комплексно в качестве самостоятельного института отечественного образования. Решение данной научной задачи требует выработки строгих методологических подходов, адекватных поставленным в исследовании задачам.

## **ГЛАВА 2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСПЕКТИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

### **2.1. Институционализация государственного инспектирования образования как предмет историко-педагогического исследования модернизационных процессов в отечественном образовании**

Для понимания сущности такого явления как «институт государственного инспектирования образования» и возможностях его функционирования в новых условиях необходимо обратиться к историческим основаниям, опираясь на идею Э. Дюргейма о прогностической функции истории педагогики, согласно которой «необходимо сначала изучить историю вопроса, понять, что по нему уже сделано, и только потом строить план дальнейшего его изучения» [166].

В связи с этим, важным является замечание Г. Б. Корнетова. Анализируя процесс познания педагогического прошлого, он отмечает, что «исследования педагогического прошлого могут проводиться в рамках различных методологий с преимущественной ориентацией...на рассмотрение возникновения, функционирования и развития отдельных образовательных институтов и систем образования разного уровня общности» [237].

Для изучения процесса возникновения и развития института инспектирования системы образования в различные исторические периоды в России наиболее приемлемым является институциональный подход, который активно применяется в настоящее время для изучения различных сторон общественной жизни, в том числе и образования.

В основу институционального подхода заложено понятие «институт», под которым понимается «совокупность формальных и (или) неформальных норм и правил, а также механизмы, обеспечивающие соблюдение этих норм и правил» [321].



Первыми к институциональному подходу обратились социологи и экономисты конца XIX — начала XX вв., такие как Т. Веблен [113], Д. Коммонс [230], У. Митчелл [304]. Они, как основоположники институционализма, рассмотрев сущность институтов, дали первые определения данному понятию.

По определению Т. Веблена «институтами являются привычные способы осуществления процесса общественной жизни в ее связи с материальным окружением, в котором живет общество» [113]. Обобщая, он делает вывод, что «институты — это сформировавшиеся и освещенные (либо нет) юридическим авторитетом обычаи. В первом случае это формальные нормы и правила, во втором — неформальные» [113]. Такой подход к определению понятия «институт» позволяет рассматривать контроль и надзор со стороны государства в отношении учебных заведений как институт, имеющий специфические особенности, которые выражаются в неформальных (на первом этапе), а затем и формальных нормах и правилах.

Подтверждением данной мысли является очень важное высказывание Т. Веблена о том, что «институты должны меняться при изменении обстоятельств, так как по своей природе они представляют собой привычные способы реагирования на стимулы, которые создаются этими изменяющимися обстоятельствами. Развитие институтов есть развитие общества» [113].

Дж. Коммонс предложил свое определение понятия «институт», поставив акцент на коллективное действие как важное составляющее любого института. Он довольно широко трактовал понятие «коллективное действие»: «от привычки и обычая до организованных отношений в виде профсоюзов, государства, где любое коллективное действие связано с «рабочими правилами», которые регулируют зону возможного, допустимого и должного поведения. Нарушение рабочих правил связано с экономическими, юридическими, этическими санкциями» [230].

У. Митчелл, развивая идеи институционализма, рассмотрел понятие «институт» с другой стороны. Его интересовали «институты» с позиции

экономики, а точнее, с точки зрения выявления «связи между денежным обращением и поведением людей» [304].

В Социологическом словаре Н. Аберкромби, С. Хилл и Б. С. Тернер понятие «институт» представлено следующим образом: «широко используется для описания регулярно повторяющихся в течение длительного времени социальных практик, санкционируемых и поддерживаемых с помощью социальных норм и имеющих важное значение в структуре общества. Так же, как и понятие роли, понятие института означает установленные образцы поведения, однако институт рассматривается как картина более высокого порядка, более общая, включающая множество людей» [71, с. 166—167].

Позже к институциональному подходу обратились историки, юристы и другие специалисты, изучающие общество и общественные отношения.

Правовед Ж.-Л. Бержель, обращая внимание на различное восприятие понятия «институт» историками, социологами и юристами, писал: «Историк видит свою задачу в описании феноменов социальной жизни в том виде, в каком они проявлялись и раскрывались на предыдущих этапах развития общества, восходя одновременно к праву и к обычаям: историки изучают общественные классы, семью, государство, церковь, экономику... как формы выражения какой-то эпохи и эволюции какой-то цивилизации. Социологи наблюдают факты общественной жизни людей в совокупности их внешних и внутренних связей. В праве они видят общественный институт, а под институтом они понимают объединения людей, организованные согласно правилам, порождаемым этими объединениями и предъявляемым членам таких объединений средствами связи. Для юриста институты — это не общественные образования, но «совокупности правил», организованные вокруг одной главной идеи, например, организация семьи, собственности, государства... Эти институты необходимы для координации юридических правил и для преемственности юридической системы» [93, с. 313].

В современной социально-экономической литературе существуют различные подходы к определению сущности категорий «институт», «институционализм» и «институционализация».

Так, лауреат Нобелевской премии Д. Норт, известный своими работами в области новой институциональной экономики и экономической истории, дал несколько вариантов определений понятию «институты»:

- ««правила игры» в обществе, или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми» [319, с. 17];

- «правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми» [319, с. 73];

- «формальные правила, неформальные ограничения и способы обеспечения действенности ограничений» [321, с. 307];

- «придуманные людьми ограничения, которые структурируют взаимодействия людей. Их составляют формальные ограничения (правила, законы, конституции), неформальные ограничения (социальные нормы, условности и принятые для себя кодексы поведения) и механизмы принуждения к их исполнению. В совокупности они определяют структуру стимулов в обществах и их экономиках» [321, с. 307].

С.В. Гребенников как специалист в области институционального анализа экономики и методов оценки экономической эффективности производства трактует понятие «институт» как комплекс «традиций и рутин», отмечая «наличие общественных механизмов, обеспечивающих их функционирование» [146, с. 36]. Он предлагает связать понятие «институт» с понятием «внешняя норма», поскольку «внешняя норма, фактически (притом достаточно часто) применяется в практике совместной деятельности» [146, с. 79]. В его понимании «институт — это и есть фактически действующая рефлексивная норма и ничего, кроме нее» [146, с. 79].

В. И. Тамбовцев, занимаясь исследованиями в области институциональной экономики, рассматривает «институт» как «совокупность, состоящая из правил или нескольких правил и внешнего механизма принуждения индивидов к исполнению этого правила» [213, с. 23].

В учебнике «Институциональная экономика» «институт» определяется «как правила игры в обществе или созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми, а также система мер, обеспечивающих их выполнение» [213, с. 604].

Советский и российский социолог и экономист Т. И. Заславская, дав свое определение понятию «институт», выделила в данном явлении четыре основных элемента — такие как «формальные законодательные нормы; неформальные социокультурные нормы; формальные организации, контролирующие соблюдение норм; общественные организации, выполняющие эти же функции» [188]. При этом очень важным замечанием исследователя является то, что «общественно значимый итог функционирования институтов проявляется в характере (качестве, эффективности) соответствующих общественных практик» [188, с. 114].

О. В. Иншаков, как исследователь истории Российского экономического институционализма, подчеркивает, что «институциональное направление в науках об обществе — социологии и экономике, философии и истории, юриспруденции и культурологии, этнографии, антропологии и других использует понятие социального института весьма многозначно» [322].

Согласно его наблюдению, в широком смысле «к институтам относят все нормы и правила, организации и учреждения, органы и отношения, сообщества и статусы, рутины и ритуалы, обычаи и традиции, образ мышления и поведения... Понятие института связывают как с отдельными людьми, так и с группами, классами, нациями, сообществами и человеческим обществом в целом» [214, с. 6—21].

О. В. Иншаков различает понятия «института» и «институции». Он отмечает, что «этимологическое значение слова «институция» (от лат. *institution*)

— устройство, образ действия или наставление, учение, указание. Поэтому ее следует понимать онтологически как форму социализации человеческой функции (действия, операции или комплекса операций...). Гносеологически институция — свод, система знаний (инструкций) по осуществлению этой функции, как описание данной функции для передачи информации о ней, для обучения. Для формирования актора, способного выполнять эту функцию в системе правил, норм, положений, инструкций» [214, с. 10].

В свою очередь, О. В. Иншаков определяет понятие «институт» как «установление, учреждение или организация, посредством которых институции реализуются. В этих институциональных организациях воспроизводятся социально дифференцированные и закрепленные функции, где им обучают новых акторов, делая их агентами соответствующих институтов» [214].

Весьма примечательна концепция П. Бергера и Т. Лукмана, согласно которой «институт есть любая типизация опривыченных действий деятелями разного рода» [92, с. 38]. «Типизации опривыченных действий, составляющих институты, всегда разделяются; они доступны для понимания всех членов определенной социальной группы, и сам институт типизирует как индивидуальных деятелей, так и индивидуальные действия. Институт исходит из того, что действия типа  $X$  должны совершаться деятелями типа  $X$ ... Далее, институты предполагают историчность и контроль. Взаимные типизации действий постепенно создаются в ходе общей истории. Они не могут быть созданы моментально. Институты всегда имеют историю, продуктом которой они и являются. Невозможно адекватно понять институт, не понимая исторического процесса, в ходе которого он был создан. Кроме того, институты уже благодаря самому факту их существования, контролируют человеческое поведение, устанавливая предопределенные его образцы, которые придают поведению одно из многих, теоретически возможных направлений. Важно подчеркнуть, что этот контролирующий характер присущ институционализации как таковой, независимо от и еще до того, как созданы какие-либо механизмы санкций, поддерживающих институт» [92, с. 39].

Таким образом, рассматривая институционализацию в социологических терминах, то есть через экстернализацию, хабиутализацию (опривычивание), объективацию, легитимацию и интернализацию, нужно отметить, что «институты — это и есть долженствования, которые утверждают свою власть над индивидом независимо от тех субъективных значений, которые индивид может придавать каждой конкретной ситуации» [92, с. 102—105].

Аналогично трактует понимание «института» И. Б. Ломакина [282]. Опираясь на концепцию П. Бергера и Т. Лукмана, она делает вывод: «Если институт — это некий процесс, то его условно можно разделить на акты: экстернализацию (внешнее проявление активности человека), хабиутализацию (опривычивание), объективацию (результат экстернализации, фиксируемый в соответствующей форме), селекцию (отбор из нескольких вариантов поведения какого-либо одного), легитимацию (принятие этого правила поведения широкими массами населения) и сопровождающую их интернализацию (преломление внешних аспектов деятельности во внутренний мир человека)» [282, с. 9].

Также автор отмечает, что «Институциональная система общества в целом и обычно-правовая система в частности были призваны ограждать общество от энтропии, внося в общественную жизнь людей начала всеобщей «нормальности», единой упорядоченности, общепризнанности. Обеспечивая устойчивость общественным отношениям, делая их предсказуемыми (обычными), институты устраняли произвол и хаос в социальной системе» [282, с. 23].

Представленные выше подходы к определению понятия «институт», введенному новому понятию «институция» отражают не только разнообразие этих подходов, но и развитие понятий. Основные определения даются экономистами, социологами и юристами, но в последнее время широко используются и в других науках, в том числе и педагогике.

Г. Б. Корнетов, подробно рассмотрев в педагогике вопросы института и институций, пришел к выводу, что «педагоги обращаются к понятию «институт» для исследования и проектирования педагогической реальности, интерпретации и осуществления образования, воспитания и обучения как видов педагогической

деятельности и моделей педагогического процесса, концептуализации представлений и знаний о них» [237, с. 67].

Изучив различные подходы к определению понятий «институт» и «институция», Г. Б. Корнетов предложил понятие «педагогическая институция», определив ее как «социальный институт, имеющий специфическую педагогическую смысловую нагрузку, реализующий педагогические функции посредством когнитивной и практической педагогической деятельности, и организации педагогического процесса» [237, с. 66].

Продолжая исследования в этом направлении, Г. Б. Корнетов приходит к выводам, что «педагогические институции представляют собой своеобразные «узлы» («сгустки») педагогической реальности. Они пронизывают весь всемирный историко-педагогический процесс на всем его пространственно-временном протяжении. Исследуя историко-педагогический процесс, мы, вольно или невольно, вынуждены обращаться к педагогическим институциям, составляющим его живую ткань. В педагогических институциях всемирный историко-педагогический процесс обретает свою предметность» [237, с. 78].

Г. Б. Корнетов, опираясь на исследования Б. Малиновского, согласно которому «в понятии института, а так же в утверждении о том, что каждая культура может быть проанализирована через институты и что основной меркой всех культур является набор типов институтов — во всем этом имплицитно уже содержится несколько обобщений или научно установленных закономерностей» [291, с. 63], обосновал, что «педагогическая реальность как в масштабе истории человечества в целом, так и рамках конкретных цивилизаций, формаций, культур, эпох, государств, народов, конфессий и т.п., может быть проанализирована через педагогическую институцию (являющуюся социальным институтом). Педагогическая реальность, составляющая содержание конкретных педагогических культур, предполагает набор определенных педагогических институций, однотипных именно для данной педагогической культуры» [291, с. 79].

В области культуры институциональным подходом занимался Э. С. Маркарян. В своей работе, посвященной теории культуры, он пришел к выводу, что «сутью институционализации является установление определенных правил действия, и обеспечение выполнения этих правил путем введения соответствующих норм и санкций. Институционализация является универсальным средством упорядочения совместной деятельности людей» [295, с. 68]. Благодаря институтам человеческая деятельность не только стимулируется и координируется, но и воспроизводится. Это становится возможным в результате накопления исторического, общественно значимого опыта через выражение его в соответствующих групповых стереотипах деятельности и передачи их из поколения в поколение.

Выводы, к которым пришли Г. Б. Корнетов и Э. С. Маркарян, а также вышеизложенные материалы исследований институционализации общественных отношений, в том числе в педагогике, позволяют рассматривать инспектирование отечественного образования как институт, процесс формирования и развития которого отражает особенности создания и реформирования системы отечественного образования, системы управления образованием в различные исторические периоды и реализации государственной образовательной политики.

Представленный выше обзор различных трактовок понятия «институт», «институционализация» еще раз подчеркивает тот факт, что образование, являясь частью социальной системы, само является институтом. «Как особым образом организованная иерархизированная ролевая деятельность, опирающаяся на систему специализированных учреждений (институтов), функции которых регламентированы определенными правовыми и этическими нормами, образование само является институтом, подсистемой институциональной среды» [108].

Н. В. Василенко, исследуя особенности институциональной методологии в применении к исследованию образования как одной из сторон общественной жизни, отметила, что «возможность «равноправного учета» неформальных правил в образовании наряду с формально закрепленными в законодательстве



подзаконными актами, уставами образовательных учреждений и прочих документов, и составляет главное преимущество институционального подхода, так как их учет позволяет более реально оценивать последствия принимаемых педагогических и управленческих решений на всех уровнях образовательных структур, включая управленческие» [109, с. 21].

Важным для нашего исследования является предложенная Н. В. Василенко классификация образовательных институтов, которые являются составными элементами сложной иерархической системы образования. «Критериями построения классификации образовательных институтов могут служить:

- масштабность носителя института, характеризующая субъектов институциональной среды различного размера и уровня;
- специфичность носителя института по отношению к регулированию взаимодействий в образовательной сфере;
- ролевые функции носителя института;
- преобладающие целевые установки носителя института;
- динамичность носителя института, определяющая степень его инертности или изменчивости;
- формальность института;
- характер взаимодействия образования с другими общественными сферами;
- подчиненность института, его место в институциональной иерархии» [108, с. 24].

Опираясь на предложенные критерии классификации образовательных институтов, можно рассмотреть образовательный институт — институт государственного инспектирования образования — в рамках этих критериев, где институт государственного инспектирования может быть отнесен к национальным образовательным институтам, а, более конкретно, к государственным образовательным институтам по масштабу носителя; к общим для нескольких общественных сфер, включая образование, так как инспектирование как форма государственного контроля и надзора не является

специфичной только для образования, но и применяется в других различных сферах деятельности по специфичности носителя. Ролевая функция института инспектирования определяется его местом в иерархии образовательной системы, а именно его контрольной функцией в системе управления образованием; он является формальным и динамичным, а также базисным.

Очень часто в основу институционального подхода закладываются этапы институционализации системы образования, что, на наш взгляд, неправомерно. Институциональный подход позволяет рассмотреть образование как совокупность образовательных институтов (формальных и неформальных), выполняющих определенную роль и обеспечивающих достижение необходимых результатов. При этом образовательные институты динамичны и изменяются в соответствии с изменениями, которые происходят в окружении данных институтов. Нормы и правила, являющиеся обязательным элементом образовательного института, не являются статичными. Они меняются, и тем самым меняют поведение людей. Если менять нормы и правила с определенной заданной целью, то можно формировать поведение для достижения поставленной цели.

Вместе с тем считаем возможным рассмотреть процесс институционализации государственного инспектирования общего образования, выделив основные этапы не только институционализации, но и процесса развития и совершенствования данного института.

Данный подход представляется обоснованным и в полной мере может быть использован при определении периодизации процесса становления, развития и реформирования института государственного инспектирования в системе образования.

Для введения периодизации процесса становления, развития и реформирования института государственного инспектирования в системе отечественного образования обратимся к понятиям «инспектор», «инспекция», «инспектировать», которые используются в Российской империи и Советской России более 150 лет.

Согласно словарной статье этимологического словаря под редакцией М. Фасмера слово «инспектор» (от лат. *inspector*) пришло в Россию в эпоху Петра I из польского или немецкого языка (*inspektor*) и употреблялось в значении «надзиратель» [499].

В толковом словаре В. И. Даля инспектор трактуется как «звание, присвояемое по должности надзирателю чего-либо, смотрителю, наблюдателю, блюстителю над чем» [483].

В Словаре русского языка С. И. Ожегова «инспéктор — должностное лицо, занятое инспектированием чего-нибудь» [347].

Более развернутое толкование слова «инспектор» дается в толковом словаре Д. Н. Ушакова. Согласно словарной статье: «инспéктор, а, мн. á, м. [латин. *inspector*]. 1. Должностное лицо, осуществляющее надзор за правильностью действий и выполнением законов в какой-н. области управления. 2. Лицо, стоящее во главе какой-н. отрасли военного управления (воен.). || Начальствующее лицо, производящее инспекторский смотр (воен.). 3. Должностное лицо в учебных заведениях, педагог, являющийся помощником директора (дореволюц.)» [495].

В Малом академическом словаре А. П. Евгеньевой (МАС) слово «инспéктор» тоже имеет несколько значений: «1. Должностное лицо, осуществляющее надзор и контроль за правильностью действий подведомственных органов и лиц. Финансовый инспектор. Санитарный инспектор. Инспектор горно. 2. Педагог — помощник директора по воспитательной и учебной работе в мужских учебных заведениях дореволюционной России. Инспектор гимназии» [167].

В толковом онлайн-словаре Т. Ф. Ефремовой инспектор трактуется как «должностное лицо, осуществляющее инспектирование чего-либо» [177].

Далее рассмотрим подробнее значение слова «инспекция» в различных словарях и справочниках.

Одно из старейших толкований слова «инспекция» найдено в «Словаре русского языка XVIII в.»: «инспекция 1711, и, ж. Лат. *inspectio*, непоср. и через

фр. *inspection*, нем. *inspektion*. 1. Надзор, наблюдение за кем-, чем-л. Надобно совѣтъ, которои бы имѣл над тѣмъ верховную инспекцию [или надзиране].

2. Воен. Военный округ, находящийся под наблюдением инспектора (образован при Павле I). Инспектору ... по крайней мѣрѣ четыре раза в год объѣзжать полки своей инспекции» [464].

В Большом энциклопедическом словаре слово «инспекция» трактуется как «орган, осуществляющий контроль за соблюдением установленных государством правил (напр., правил пожарной безопасности, дорожного движения), от лат. *inspectio* — осмотр» [106].

В толковом словаре русского языка Н. Д. Ушакова оно имеет также несколько значений: «1. Инспекторская ревизия, инспекторский осмотр. Производить инспекцию учреждений. 2. Система инспекторского надзора. Введение инспекции улучшило управленческий аппарат. 3. Учреждение, в ведении которого находится инспекторский надзор. Окружная и. Рабоче-крестьянская и. (РКИ)» [495].

В толковом словаре С. И. Ожегова инспекция определяется также, как и слово «инспектировать» — «организация, осуществляющая инспектирование чего-нибудь» [347].

Рассмотрим, как толкуется слово «инспектировать», которое также представлено в ряде словарей.

Так, в толковом словаре русского языка Д. Н. Ушакова «инспектировать» означает «проверять правильность действий, осуществлять инспекторский надзор» [495].

В Малом академическом словаре А. П. Евгеньевой «инспектировать» толкуется как «проверять правильность чьих-л. действий в порядке надзора и инструктирования» [167].

Более подробное толкование слова «инспектирование» дается в словарях педагогической направленности. Так в Российской педагогической энциклопедии под редакцией В. Г. Панова «инспектирование» трактуется как «проверка

соответствия деятельности учреждений системы образования нормам законодательства и др. правовых актов. Организуется инспекциями и т. п.» [437].

В Педагогическом энциклопедическом словаре «инспектирование — это проверка соответствия деятельности учреждений системы образования нормам законодательства и других правовых актов. Организуется инспекциями, действующими от имени органа управления образованием или уполномоченного должностного лица» [97].

В Кратком словаре современной педагогики «инспектирование (лат. *inspectio* — осмотр, обозрение) означает «проверку соответствия деятельности учреждений системы образования нормам законодательства» [541]. Аналогичное разъяснение дают и другие словари.

Анализ словарных статей, в которых даны определения понятий «инспектор», «инспекция», «инспектирование» дает основание говорить о формировании значения этих слов на основании исторического развития содержания деятельности, функционала лиц (инспекторов) и процесса (инспектирование).

Слова «инспектор», «инспекция», «инспектирование» происходят от одного корня «инспект-», которое в свою очередь произошло от лат. слова *inspecto* — «гляжу на что-нибудь». Значение слова напрямую отражает функциональную нагрузку должностного лица (инспектора), а именно обязанность наблюдать за студентами и их поведением на первом этапе своей деятельности, затем осматривать учреждения и наблюдать за учебным процессом, который в них осуществляется. Понятие «инспектирование» определяется более единообразно — проверка организаций, учреждений или соответствия деятельности требованиям законодательства.

На настоящее время одно из последних определений понятия «инспектирование» дано в инструктивном письме Минобразования России от 11.06.98 №33 «О работе с Рекомендациями об инспектировании в системе Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации», где «под инспектированием понимается специальная функция

(специально организованная деятельность) органов управления образованием и образовательных учреждений по организации и проведению проверок, наблюдений, обследований, осуществляемых в порядке надзора и контроля в пределах своей компетенции за соблюдением органами управления образованием и подведомственными им учреждениями и организациями, а также их должностными лицами законодательства Российской Федерации в области образования и иных нормативных правовых актов» [365].

Частичный анализ словарных статей представляет возможным сделать вывод о том, что понятия «инспектор», «инспекция», «инспектирование» связаны с надзором, в том числе и в системе образования.

Понятие «надзор», которое дается дореволюционными правоведами [98], не содержит упоминаний об инспекторах и инспекциях, но очень часто именно инспектора осуществляют надзор в различных сферах деятельности.

Учитывая основные цели формирования инспекций в системе образования, инспектирование в сфере народного образования может быть определено как надзор уполномоченными органами за деятельностью учреждений народного образования с целью предупреждения беспорядка и вредного направления учения. За длительный период существования инспекций как инструмента управления системой образования сформировался институт инспектирования.

Проведя анализ понятийно-категориального аппарата, следует отметить, что понятие «институт инспектирования», в том числе понятия «институт государственного инспектирования школьного образования» нами выявлены не были. Вместе с тем изучение истории инспектирования системы народного образования позволяет говорить о государственном инспектировании как об образовательном институте. В связи с этим, считаем необходимым ввести понятие «институт государственного инспектирования школьного образования».

***Институт государственного инспектирования школьного образования*** — это совокупность формальных и (или) неформальных норм и правил, имеющих специфическую педагогическую нагрузку и регулируемых государством с целью выполнения основной цели государственного контроля (надзора) в сфере общего

образования, материальных и человеческих ресурсов, обеспечивающих на основе четкого функционального распределения достижение поставленной цели и применение санкций, позволяющих поощрение желаемого и подавление отклоняющегося поведения.

Характерной особенностью институционального подхода является его направленность на принцип историзма, что отмечают ряд исследователей, таких как А. В. Лубский, Г. Б. Корнетов и др.

А. В. Лубский подчеркивает, что «историзм как способ осмысления прошлого, современности и вероятного будущего, требует искать корни всех явлений в прошлом; понимать, что между эпохами существует преемственность, а каждую эпоху надо оценивать с точки зрения ее исторических особенностей и возможностей» [482, с. 133—135]. Такой подход, отмечает исследователь, «позволяет взглянуть на общество как на нечто цельное и взаимосвязанное, а целостность позволяет глубже понять отдельные его элементы» [482, с. 133—135].

Г. Б. Корнетов, принимая позицию А. В. Лубского применительно к познанию исторической реальности, представляет более полное толкование места и роли институционального подхода для исследований в педагогической науке.

«Институциональный подход как норма и способ изучения педагогической реальности в единстве ее прошлого, настоящего и будущего состояний можно интерпретировать следующим образом.

1. Институциональный подход является одной из форм организации мультидисциплинарных исследований в педагогической науке, направленных на решение научно-исследовательских задач в рамках его предметного поля с помощью методологических конструктов и методов других научных дисциплин.

2. Институциональный подход представляет собой систему познавательных принципов, ориентирующих исследователей на интерпретацию педагогической действительности в русле институциональных теорий, разработанных в различных областях социально-гуманитарного знания.

3. В рамках институционального подхода в качестве «института» или объекта исследования, могут выступать: организации, правила и нормы, модели поведения и социальные практики, когнитивные модели, образы и представления.

4. При реализации институционального подхода в педагогических исследованиях внимание может акцентироваться:

а) на институтах как педагогических организациях и педагогических нормах, обеспечивающих реализацию и регулирование педагогической деятельности и педагогического общения в образовании, воспитании и обучении;

б) на институтах как совокупности формируемых социальными системами педагогических установок, норм, правил, идей, мифов, концепций, теорий, рекомендаций, технологий, способов действий, задающих модели педагогического поведения и педагогического взаимодействия в целях решения проблем образования, воспитания, обучения;

в) на институтах как наборе структурирующих педагогические взаимоотношения правил и ограничений, создаваемых людьми в процессе социально-педагогической коммуникации или навязываемых социальными агентами, обладающими соответствующими полномочиями и возможностями (социальным капиталом)» [238, с. 44—45].

Опираясь на вышеизложенную позицию ученого, можно утверждать об эффективности применения институционального подхода для педагогического исследования института государственного инспектирования школьного образования. Изучение процесса институционализации инспектирования необходимо осуществлять как рассмотрение единого процесса, опираясь на особенности различных исторических периодов.

Вместе с тем как отмечал З. И. Равкин, следует обратить внимание на научную объективность в оценке изучаемых явлений и процессов, в том числе в оценке изучения становления и развития института государственного инспектирования в России. Ученый констатировал, что «научная объективность исключает в равной мере как их апологетику, так и очернительство, подход к ним с позиций какой-либо определенной политической конъюнктуры, требует



решительного отказа от однозначности, односторонности суждений о прошедшем, рассмотрения всех явлений и фактов строго в контексте конкретно-исторического времени (эпохи, периода)» [426, с. 5].

Одним из методов исследования исторических явлений с целью выявления изменения качественных особенностей исторического процесса во времени, установления с возможной степенью точности моментов этих изменений, раскрытия формы и классового содержания исторических явлений в каждый исторический период, отслеживания действия определенных исторических закономерностей является метод периодизации.

С. В. Бобрышов отмечает, что «в исследованиях социально-исторического плана, к которым относятся и историко-педагогические работы, традиционно принято фиксировать существенную связь исторического времени изучаемой проблемы с развитием общества. Данная связь проявляется в том, что деление исторического времени существования и развития того или иного феномена или явления как опредмеченной проблемы на определенные периоды и этапы производится в соответствии с исторически значимыми событиями, происходящими, в первую очередь, в социуме. Этой логике изначально подчиняются и теоретические исследовательские концепции, и конкретные исследовательские задачи» [99, с. 49].

А. И. Зевелев, характеризуя метод периодизации исторического процесса, обращал внимание на то, что «метод состоит в выделении в нем формаций, эпох, периодов и этапов, отличающихся друг от друга уровнем развития производительных сил и производственных отношений, форм и методов классовой борьбы, своеобразием определенных исторических закономерностей, тенденций, где членение на этапы и периоды необходимо для того, чтобы обнаружить решающее направление развития научной мысли на каждом новом отрезке «историографического времени», выявить новые явления внутри действующих и выступающих им на смену историографических пластов» [182, с. 42—43]. Применение периодизации автор увязывает с выбором критериев, указывая, что «такими критериями выступают базисные и надстроечные факторы

в жизни общества и связанные с ними объективные и субъективные элементы развития исторического знания» [182, с. 42—43].

Определив критериями периодизации цель деятельности, миссию, идеологию, организованную систему формальных и неформальных структур, функции, права и обязанности участников, принципы и наличие санкций процесса институционализации государственного инспектирования школьного образования, предложена следующая периодизация становления и развития института отечественного инспектирования школьного образования:

I период (первая половина XIX в.) — период формирования института инспектирования системы народного образования;

II период (вторая половина XIX — начало XX вв.) — период становления института инспектирования системы народного образования;

III период (1917—1923 гг.) — период реформирования института инспектирования системы общего образования в условиях строительства новой школы;

IV период (1924—1958 гг.) — период совершенствования института инспектирования системы общего образования;

V период (1959—1990-е гг.) — период модернизации института инспектирования системы общего образования и прекращения его деятельности.

Первый период характеризуется возникшей необходимостью создания системы народного образования в России, где были объединены потребности и усилия государства, земств и общественности в управлении системой и установления надзора за ней. Это первый шаг институционализации.

Во втором периоде устанавливаются цели инспектирования, формируются органы (инспекции), определяются нормы и правила, осуществляется принятие на уровне общества данной формы государственного надзора в области народного образования.

Таким образом, можно констатировать историческую обусловленность процесса институционализации государственного инспектирования в системе народного образования в дореволюционной России.

Но революционные преобразования не дали возможности развиваться и совершенствоваться институту государственного инспектирования, так как инспекции были ликвидированы. Тем не менее, позже образовательная политика Советской республики стала благоприятствовать развитию института инспектирования, определив его как новый инструмент контроля и надзора за общим образованием со стороны государства. Наркомпросом РСФСР было заявлено о формировании советских инспекций, определены цели и задачи, а также структура, которая была не линейной, а имела определенную иерархию.

На этапе совершенствования института инспектирования системы общего образования продолжился процесс институционализации отечественного инспектирования, что отразилось в разработке большого количества норм и правил для проведения инспектирования, распределении определенных ролей (главные инспектора, государственные инспектора, школьные инспектора и др.), принятии этих правил организациями и органами управления и установлении санкций.

Пятый период определяется как завершающий в функционировании института государственного инспектирования. Однако институт инспектирования прекратил действовать только после попытки модернизировать его в соответствии с вызовами того времени. Тем не менее, модернизация инспектирования не помогла разрешению кризиса, и институт инспектирования прекратил свое существование.

Изучив историю формирования и становления инспекций народных училищ в дореволюционной России, историю создания, функционирования советской инспекции школьного образования и ее модернизации в постсоветский период, была предложена периодизация, подтверждающая позицию В. Я. Струминского о том, что, «во-первых, периодизация должна создаваться только в процессе исследования конкретных историко-педагогических материалов; во-вторых, она должна создаваться только после изучения этих материалов («научная периодизация в любой исторической работе — не предпосылка изучения истории, а результат ее изучения»); в-третьих, периодизация требует максимального

упрощения, укрупнения блоков-периодов, поскольку грани между ними размыты...» [477].

Условность граней между периодами поддерживал Н. А. Константинов, полагая, что «нет «каменных стен» между отдельными периодами, этапы развития не отделены друг от друга какими-то непроходимыми барьерами, а находятся в определенной связи; задача состоит в том, чтобы определить, какие же явления преобладают и составляют существо того или иного периода» [235, с. 101—106].

М. В. Богуславский, характеризуя главные тенденции развития отечественной педагогической науки, пришел к выводу о том, что процесс развития отечественной педагогики XX в. только внешне выглядит дискретным. При внимательном изучении данного процесса можно говорить о его непрерывности. «Можно утверждать, что процесс развития отечественного педагогического знания на протяжении XX века в онтологическом смысле является непрерывным, а в конкретном историко-географическом понимании — дискретным» [104].

Опираясь на высказанное суждение М. В. Богуславского, считаем возможным рассмотреть процесс генезиса института отечественного инспектирования с предложенной периодизацией как непрерывного, целостного процесса, несмотря на его дискретность в период строительства нового советского государства в 1920-е гг., а также в период модернизации российского образования в 1990-е гг.

Процесс институционализации государственного инспектирования школьного образования, а также дальнейшее совершенствование и модернизация института отечественного инспектирования тесно связан с процессами модернизации российского образования.

Процессы модернизации российского образования обосновываются теорией модернизации, классиками которой являются О. Конт, Г. Спенсер, К. Маркс, М. Вебер, Э. Дюркгейм и Ф. Теннис. В своих трудах они обосновывают процесс формирования индустриального общества, в которое трансформируется

традиционное аграрное общество. При этом происходит модернизация технического оснащения и организации труда.

Опираясь на классические теории модернизации, российская модель модернизации имеет свои особенности.

Теория модернизации не стоит на месте, она постоянно развивается. В настоящее время в нашей стране изучением данной теории занимаются И. В. Побережников [372], С. Н. Гавров [132], В. В. Шелохаев [525] и др. Вопросы модернизации образования и образовательной политики в историческом аспекте представлены в работах А. М. Аллагулова [74], М. В. Богуславского [100], К. Ю. Милованова [303], А. В. Овчинникова [343] и др.

И. В. Побережников в своих работах, посвященных теории модернизации, отмечает, что «переход к новой форме влечет за собой развитие передовой индустриальной технологии и политических, культурных, и социальных механизмов, соответствующих поддержке, регулированию и использованию этой технологии. Принято считать, что модернизационный переход оказывает воздействие на каждый социальный институт, каждую группу населения, ощущается всеми слоями общества» [372].

Выделяя несколько этапов эволюции модернизации, к числу наиболее важных особенностей эволюционных этапов И. В. Побережников относит:

«1) пересмотр роли и места традиционного социокультурного и институционального контекста модернизации, придание ему большего значения в сравнении с ранними концептуальными схемами;

2) переход от достаточно абстрактного теоретизирования к рассмотрению конкретных ситуаций;

3) рост внимания к конфликтам в процессе модернизации и влиянию на данный процесс внешних (по отношению к изучаемой стране) факторов;

4) инкорпорацию в теоретическую модель фактора исторической случайности;

5) акцент на циклическую природу процесса модернизации» [372, с. 146—182].

Уделив внимание специфике российского модернизационного процесса, С. Н. Гавров пришел к выводу, что «для России свойственно две модели модернизации: имперская и либеральная, которые в российской истории находятся не просто в состоянии последовательного чередования, а практически всегда действуют параллельно» [132]. Отдельно он разъяснял невозможность применения к модернизационным процессам в России понятия «консервативная модернизация», который используется рядом исследователей.

А. А. Кара-Мурза и А. Г. Вишневы [119], утверждают, что «в течение столетий основные усилия в процессе российской модернизации совершались не ради вхождения в западную по своей генеалогии цивилизацию модерности, но ради сохранения, воспроизведения и упрочения империи. Модернизация осуществлялась лишь в целях приведения в более современный и потому конкурентоспособный вид отдельных ее (империи) элементов, вынужденные жертвы и отступления в частных, локальных областях совершались ради сохранения и укрепления целого, духа и тела империи» [132].

Взглядов С. Н. Гаврова придерживается и М. В. Богуславский, анализируя стратегии модернизации российского образования в XX — начале XXI вв. Он стоит на позициях, согласно которым «принципиальное значение для успеха модернизации, осуществляемой преимущественно на традиционной российской основе, имеют базовые для российского общества социальные отношения и культурные связи. При этом сам факт существования традиционных институтов и ценностей следует рассматривать как фактор, содействующий модернизации образования» [100].

М. В. Богуславский отмечает, что «исторический анализ убедительно показал, что более внимательное отношение к национальным ценностям как раз являлось залогом успеха стабилизационных моделей модернизации. Поэтому важным фактором успешности модернизации образования начала XXI в. является смена доминант в осуществлении реформаторской деятельности — переход от копирования западной модели образования к воспроизводству в новых условиях традиционных основ отечественной школы и педагогики» [100].

В этой связи представляет интерес подход М. В. Богуславского к определению процесса модернизации в образовании. Рассматривая в историческом ракурсе модернизацию образования как рамочное, синтетичное понятие, включающее совокупность реформационных процессов, происходивших в российском образовании на протяжении XX — начала XXI вв., автор определил «модернизацию образования как процесс формирования в системе образования способности постоянно и успешно адаптироваться к меняющимся условиям и задачам, создавать новые образовательные институты, модифицировать старые, прокладывая каналы для эффективного диалога между обществом и государством, формируя новый демократический тип взаимодействия в сфере образования» [100].

Предлагая корректировку сложившейся в историко-педагогической науке методологии исследования, М. В. Богуславский обозначил три важные позиции, согласно которым необходимо заменить «дискретную модель, описываемую формулой «реформы (прогрессивные) — контрреформы (негативные)» сложной, многомерной моделью трактовки процессов модернизации российского образования» [100], отказаться от трактовки модернизации как «процесса противодействия «реакционного» государства и иных, в основном прогрессивных деятелей общественно-педагогического движения» [100], и обратить внимание на циклическую природу процессов модернизации.

К. Ю. Милованов рассматривает модернизацию образования сквозь призму государственной политики в области образования, акцентируя внимание на том, что «государственная политика в сфере образования обязательно должна учитывать своеобразие историко-культурного развития страны и исторически сложившийся национальный характер народа» [303].

Исторически последовательному изложению правовых аспектов модернизации российского образования посвящены исследования А. В. Овчинникова. Характеризуя особенности правового закрепления основ модернизационного развития образования, автор утверждает, что в досоветский,

советский и постсоветский периоды это был единый процесс. Однако он имел различные политические и правовые окраски [343, с. 15—29].

А. В. Овчинников приходит к выводам, которые показывают, что, «формулируя правовые основания модернизации российского образования, политическая власть России практически всегда, в меру своих интересов старалась балансировать между вестернизаторскими и традиционными ценностными началами образования, что во многом предопределило национальные облики модернизационных процессов в сфере народного просвещения в стране» [343, с.15—29].

Подводя итоги изучению основных положений институционального подхода и возможности его применения в педагогике, следует отметить, что были определены и охарактеризованы исторические периоды генезиса института государственного инспектирования общего образования в России в XIX—XX вв., где в основу периодизации положены институционализация и этапы развития данного института в соответствии со значимыми историческими периодами развития системы отечественного образования.

## **2.2. Теоретико-методологические подходы к историко-педагогической интерпретации института государственного инспектирования в системе управления образованием в России**

Инспектирование как форма надзора в системе народного образования берет свое начало в первой половине XIX в. и с небольшим перерывом развивается и совершенствуется до конца XX в., трансформируясь затем в другие формы государственного контроля и надзора в сфере образования. Появление инспекторов, а затем и инспекций в образовании, тесно связано, а точнее сказать обусловлено становлением и развитием государственной системы образования в Российской империи и системы управления образованием. Институт инспекций формировался и совершенствовался как составная обязательная часть системы институтов, в том числе институтов управления образованием, отражая в себе



особенности каждой модели систем образования, а также основные направления государственной политики в этой сфере.

Тесную взаимосвязь системного и институционального подхода в образовании исследовала Н. В. Василенко. Автор пришла к выводу, что «образование как сложная иерархическая система коллективных действий индивидов и организаций, направленных на реализацию функций обучения, воспитания и развития, является номинальным носителем целой совокупности институтов различного уровня и степени сложности» [108, с. 24]. Данную совокупность она предложила называть образовательными институтами (институциями) и рассматривать «совокупность институтов как систему, используя системный подход» [108, с. 24].

Системный подход представляется исследователями как направление методологии научного познания и практической деятельности, в основе которого лежит исследование любого объекта как сложной, целостной социально-экономической системы.

Э. А. Поздняков отмечает, что «системный подход воплощает в себе идею всеобщей связи явлений, взаимодействия и взаимовлияния различных процессов. В центре внимания системного исследования — объект-система как некоторая целостность, общие для всей системы закономерности функционирования и развития, которые оказывают определяющее влияние на деятельность входящих в нее элементов» [375].

Ю. А. Конаржевский рассматривает «системный подход (или системный анализ) как принцип педагогического анализа, который предполагает выделение среди огромного количества внутренних связей таких, которые обеспечивают жизнедеятельность анализируемого объекта или процесса как системы, устанавливая, сохраняя и поддерживая определенную упорядоченность ее элементов. Сущность системного подхода состоит в изучении объектов и явлений в их целостности, их взаимосвязи с другими явлениями и их различии с ними» [231].

В. Г. Афанасьев видит особенность системного подхода в том, что позволяет «интегрировать разнородные частные проблемы, подвести их к общему знаменателю и тем самым сложнейшую группу различных проблем представить, как единую проблему» [86, с. 12].

Основные идеи системного подхода были разработаны такими учеными как Р. Аккофф, Ч. Барнард, Дж. Ван Гиг, У. Кинги, Д. Клиланд, С. Оптнер, Г. Саймон и др.

В разработке принципов системного подхода приняли участие известные отечественные ученые (Б. Г. Ананьев, В. П. Беспалько, В. А. Барабанщиков, И. В. Блауберг, В. А. Ганзен, В. И. Загвязинский, М. С. Каган, Б. Б. Коссов, В. В. Краевский, Б. Ф. Ломов, В. С. Мерлин, В. Н. Садовский, В. А. Сластенин, А. И. Уемов, В. Д. Шадриков и др).

Об использовании системного подхода в сфере образования отражено в работах Б. С. Гершунского, Ю. А. Конаржевского, В. С. Лазарева, А. М. Моисеева, М. М. Поташника, Т. И. Шамовой, Г. П. Щедровицкого и др.

Исследуя становление и развитие института отечественного инспектирования как инструмента государственного управления системой образования, следует оттолкнуться от теоретического обоснования понятий «система» и «образовательная система».

В научной литературе представлено большое множество определений понятия «система». Только В. Н. Садовским приводится около 40 определений данного понятия [126].

В переводе с греческого языка «система» означает «целое, составленное из частей, или соединение частей в целое» [495].

В. Г. Афанасьев определяет понятие «система» как «целостное образование, обладающее новыми качественными характеристиками, не содержащимися в образующих компонентах» [86].

Множественность определений понятия «система» вызвано большим числом разнообразных подходов к ее интерпретации. Например, О. С. Елкина,

проведя анализ многообразия понятий и терминов «система», пришла к выводу, что «все определения можно разделить на несколько групп:

- 1) система как набор произвольных переменных (В. Н. Садовский и У. Р. Эшби);
- 2) система как группы связанных элементов, где выделяются связи и элементы (Э. Р. Раннап, Ю. А. Шрейдер);
- 3) система как комплекс взаимодействующих компонентов (Л. Барталанфи, У. Партер);
- 4) система как комплекс средств для достижения целей (В. Г. Афанасьев);
- 5) система как совокупность признаков, которыми должен обладать объект, чтобы его можно было отнести к категории «система» (И. В. Блауберг и Э. Г. Юдин)» [173, с. 53—55].

В свою очередь И. Д. Чечель и Т. В. Потемкина выделили ведущие подходы к формированию понятия «система»:

- «а) понимание системы как совокупности множества элементов и взаимоотношений между ними;
- б) целостность и качественные признаки конкретной системы» [517].

В своем исследовании мы остановимся на определении, данном С. В. Воробьевой, согласно которому, «под системой понимается объект с набором элементов и связей между ними и их свойствами. При этом элементы (части) неразрывно сплетаются и функционируют как единое целое. Каждый элемент, каждая подсистема работают ради одной цели, стоящей перед системой в целом. Система исследуется как единый организм с учетом внутренних связей между отдельными элементами и внешних связей с другими системами и объектами» [126].

Одной из разновидностей систем является образовательная система. Образовательные системы проявляют все характерные признаки систем. В то же время, как отмечает С. В. Воробьева, «им свойственны специфические свойства, которыми являются: искусственный характер, целенаправленность, управление и открытость» [126].

В научно-педагогической литературе понятие «образовательная система» трактуется неоднозначно.

В соответствии с представлениями О. Е. Лебедева, «образовательная система — это совокупность элементов, находящихся в связях и отношениях друг с другом, которая обеспечивает возможность осуществления образовательного процесса (организационно-педагогическая, педагогическая, дидактическая система)» [276].

Иная позиция у А. М. и Д. А. Новиковых, которые образовательную систему рассматривают как «совокупность образовательных учреждений, реализующих преемственные образовательные программы различного уровня и направленности» [317]. У ученых это не единственный подход к определению понятия «образовательная система», она трактуется и в широком смысле, включая вместе с образовательными учреждениями, образовательными программами органы управления образованием и вспомогательные организации и структурные подразделения.

А. М. и Д. А. Новиковы предлагают несколько подходов к определению понятия «образовательная система», представляя её:

- «как педагогическая система, в которой реализуется процесс обучения и воспитания (исследованием соответствующих проблем занимаются педагогика и психология);
- как экономическая система (исследованием соответствующих проблем занимается экономика);
- как социальная система, участники которой — люди, их группы и коллективы — вступают в социальные отношения друг с другом и окружающей средой (исследованием соответствующих проблем занимаются социология и социальная психология и др.);
- как организационная система (исследованием соответствующих проблем занимаются теория управления и менеджмента)» [317]. При этом доминирующую роль играет образовательный процесс, а все остальные процессы играют вспомогательную, обеспечивающую роль.

Т. Д. Лавриненко и Н. Ю. Стоюшко, обобщив различные подходы к определению феномена «образовательная система», сделали некоторые заключения, которые важны для нашего исследования:

- «во-первых, образовательная система имеет своей целью обучение, воспитание и всестороннее развитие личности;
- во-вторых, образовательная система в своем составе имеет ряд подсистем (элементов), которые взаимосвязаны между собой;
- в-третьих, основанием образовательной системы, по мнению некоторых авторов, является педагогическая система;
- в-четвертых, образовательная система выполняет важную роль, являясь рычагом управления динамикой развития социума в целом;
- в-пятых, образовательная система, как и любая другая система, должна быть управляемой;
- в-шестых, деятельность образовательной системы строится на соблюдении определенных психолого-педагогических принципов, использовании технологий, системы оценивания и диагностики образовательных достижений;
- в-седьмых, образовательная система является составной частью системы образования в целом» [249].

Рассматривая образование в России в различные исторические периоды как образовательную систему со свойственными ей показателями, можно утверждать о возможности выделения образовательных институтов как структурных компонентов образовательной системы, где одним из компонентов будет институт государственного инспектирования образования. Это подтверждается исследованием О. Е. Лебедева, который называет в качестве структурных компонентов образовательных систем «образовательные институты (образовательные организации; другие социальные структуры, выполняющие образовательную функцию), обладающие определенными ресурсами (организационными, дидактическими, методическими, информационными, интеллектуальными, материальными, финансовыми, человеческими),

необходимыми для реализации образовательных программ путем организации совместной деятельности участников образовательного процесса» [276].

Системный подход как методология управления образовательными системами подробно рассматривается С. В. Воробьевой. В своих работах она отмечает, что «системный подход в образовании универсален, его положения верны применительно к любой образовательной системе и любой управленческой деятельности в системе образования» [126].

Автор обращает внимание на то, что «при применении системного подхода в управлении образовательными системами требуется рассмотрение любого управленческого явления (проблемы, ситуации) в нескольких планах:

- в плане некоторой самостоятельной общности, имеющей свои свойства, присущие ей как целостному единичному объекту (например, такой целостной общностью выступает образовательная организация);
- как части более широкой системы, которой она порождена, и в которую она входит в качестве подсистемы (образовательная организация является подсистемой муниципальной системы образования города);
- в плане взаимодействия с внешней средой, обуславливающим существование данной системы;
- в плане ролевой и содержательной значимости компонентов, составляющих данную систему (ролевая и содержательная значимость образовательной организации обусловлена такими ее компонентами, как цель, миссия школы, ее коллективы — педагогический, ученический, родительский, используемый технологический педагогический инструментарий, реализуемые образовательные программы и т. д.)» [126, с. 24—25].

Управление системой образования неразрывно связано со всей историей становления и развития теории управления.

В России теория управления образованием зарождалась как отрасль педагогики. Основоположником гуманистических традиций отечественной педагогики заслужено принято считать великого русского ученого

М. В. Ломоносова — автора целого ряда сочинений, посвященных проблемам преподавания и организации учебного процесса в гимназии и высшей школе.

В середине XIX в. свой вклад в развитие теории управления образованием внесли выдающиеся русские классики, действующие педагоги, практически руководившие образовательными процессами — К. Д. Ушинский, С. Т. Шацкий, Л. Н. Толстой. Обобщая свои наблюдения, они формулировали важные теоретические выводы по вопросам управления образованием. Свой вклад в управление школой в дореволюционный период внес Н. А. Корф, предложив модель краткосрочной начальной земской школы и механизм не только её создания, но и функционирования.

В 1930—1940 гг. школоведение становится отдельной отраслью педагогического знания, охватывающей как вопросы внутришкольного управления, так и управление школой вышестоящими учреждениями. Ученый-исследователь Н. И. Иорданский впервые в педагогике употребляет термин «управление» и, таким образом, ознаменовывает новый этап развития науки [216].

Позже теория управления образованием в России была рассмотрена в работах Е. С. Березняка, Ю. В. Васильева, М. И. Кондакова, Ю. А. Конаржевского, Н. В. Немовой, М. М. Поташника, П. И. Третьякова, Т. И. Шамовой и др.

Вопросам теории и практики, а также проблемам управления образовательными системами посвящены работы С. А. Белякова [91], Н. М. Борытко [107], В. Н. Введенского [110], С. В. Воробьевой [126], Н. Ю. Ерофеевой [176], В. С. Зайцева [183], О. С. Лебедева [276], Н. В. Литвиненко [279], Д. А. Новикова [317, 318], Н. В. Солововой [469], Т. И. Шамовой [520, 521, 522] и др.

В работе Н. В. Солововой отмечено, что на данный момент времени исследователями разработаны теоретические предпосылки для создания систем управления в сфере образования, а именно:

- изучены философские проблемы управления (В. Г. Афанасьев);

- предложены способы совершенствования управления в вузах (И. В. Жуковский) и школах (Ю. А. Конаржевский, Т. И. Шамова);
- исследованы вопросы управления инновациями в школе (В. С. Лазарев), профессиональным ростом учителей (М. М. Поташник), методической работой в школе (Н. В. Немова);
- разработана теория педагогического менеджмента образовательного процесса (В. П. Симонов);
- выявлена специфика управления образовательным процессом в условиях информационного общества (И. С. Бусыгина; Ф. И. Семяшкин);
- разработаны концепции адаптивного управления педагогическими системами (П. И. Третьяков) и управления качеством образования в высшей школе (П. И. Третьяков, Т. И. Шамова).

Однако, как отмечает Н. В. Соловова, «в целом теория управления образовательными процессами разработана слабо, что обуславливает дальнейшее уточнение термина «управление» в сфере образования» [469].

Свой вклад в разработку теорию управления образовательными системами внес Д. А. Новиков. Он обратился к исследованию проблем управления образовательными системами в период модернизации системы образования, придя к выводам, что «все более необходимой является разработка таких моделей управления, которые позволят рассматривать образовательную систему не как совокупность изолированных групп образовательных учреждений с обособленными, негибкими образовательными программами, а как целостную систему, способную концентрировать ресурсы в интересах удовлетворения разнообразных образовательных потребностей населения с одной стороны, и обеспечивать развитие экономики и социальной сферы своей территории – с другой» [318, с. 9].

Ученый в своей работе приводит некоторые определения понятия «управление»:

- «управление — это процесс организации, в результате которого в управляемой системе появляется организация как свойство... любая



образовательная система (объект управления) является организационной системой»;

- «управление — элемент, функция организованных систем различной природы: биологических, социальных, технических, обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию программы, цели деятельности»;

- «управление — направление движением кого / чего-нибудь, руководство действиями кого-нибудь»;

- «управление — воздействие на управляемую систему с целью обеспечения требуемого ее поведения» [318].

Несмотря на многообразие определений понятия «управление», Д. А. Новиков не дает нового определения понятия, но подчеркивает, что «если управление осуществляет субъект, то управление следует рассматривать как деятельность» [318, с.42].

С. А. Беляков, отталкиваясь от понимания того, что структура управления представляется как иерархия, то есть некая соподчиненность органов управления, взаимодействующих между собой и находящимися в их ведении организациями, а функции управления рассматриваются как некие действия, которые осуществляются органами управления во взаимоотношениях друг с другом и находящимися в их ведении организациями, предположил, что «в соответствии с этим подходом структура управления образованием в Российской Федерации традиционно сформирована по линейно-функциональной схеме и характеризуется следующими основными чертами:

- управление разделено на нескольких уровней; орган управления нижестоящего уровня находится в административном ведении вышестоящего — решения вышестоящих органов являются обязательными для исполнения нижестоящими органами;

- орган управления независимо от его уровня может управлять непосредственно только теми органами и (или) организациями, которые находятся в его административном ведении;

- решения вышестоящих органов не могут быть адресованы непосредственно организациям, находящимся в ведении нижестоящего органа управления;

- административное ведение органов вышестоящих уровней по отношению к нижестоящим ограничено набором предоставленных им полномочий, по которым могут быть приняты решения, обязательные для нижестоящих уровней» [91].

Предположение о традиционном формировании структуры управления по линейно-функциональной схеме взято за основу исследования структуры органов управления образованием, к которым могут быть отнесены инспекции учреждений народного образования в России.

Определяя функциональную составляющую структуры управления, следует рассмотреть такую функции управления как контроль. Инспектирование органами управления образованием применяется как форма контроля при организации управления образовательными системами.

Д. А. Новиков, определяя функции управления образовательными системами, выделил контроль, как одну из основных функций:

- 1) *«планирование* — мониторинг и анализ текущего состояния образовательной системы, прогноз развития образовательной системы, целеполагание, планирование;

- 2) *организация* — распределение функций и ресурсов;

- 3) *стимулирование* — стимулирование, мотивация;

- 4) *контроль* — контроль и оперативное управление, анализ произведенных изменений» [318].

Включение контроля в перечень функций управления, в том числе образовательными системами, обосновано его значением. Слово «контроль» (*contrerole*) во французском языке означает список, ведущийся в двух экземплярах, а в английском языке «*controle*» имеет значение «господство», «власть», «насилие». Наличие двух разных значений у слова наложило

определённый отпечаток на применение слова «контроль» в русском языке, связав его с действиями властных структур.

Содержание понятия «контроль» со временем становилось шире. В словаре В. И. Даля под контролем подразумевается «учет, проверка счетов, отчетности; присутственное место, занимающееся проверкой счетов» [483]. В словаре С. И. Ожегова это уже «проверка, а также наблюдение с целью проверки» [347, с. 9].

Правоведы в дореволюционной России слово «контроль» использовали для определения понятия «надзор». И. А. Блинов в своей работе о Сенате определил надзор как «контроль за законностью в государственной жизни с целью предупреждения преступлений против существующего государственного порядка и привлечения виновных к ответственности» [98].

Взгляд на контроль как всего лишь проверку кого или чего-либо весьма распространен среди ученых. Так, Т. Котарбинский рассматривает контроль в связи с сочетанием информации и руководства, откуда вытекает зависимость отчетности и контроля. «Отчетность — это уведомление руководителей о выполнении поручения, контроль — это проверка выполнения поручения» [241, с. 94].

Ряд ученых, в том числе В. Г. Афанасьев, рассматривают контроль как деятельность, которая связана с управлением и принятием управленческих решений. «Контроль — это труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объектами принятым управленческим решениям — законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявлению результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования. Выявляя отклонения и их причины, работники контроля определяют пути корригирования организации объекта управления, способов воздействия на объект с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования системы» [86, с. 125].

Контроль имеет сложную структуру и проявляется в различных аспектах, что и обуславливает различные характеристики соответствующего понятия. Мы остановимся на контроле как функции государственного управления, отталкиваясь от того, что управление системой образования является государственным управлением, где подконтрольными объектами являются учреждения образования, а одной из форм контроля является инспектирование данных учреждений.

Изучением контроля как функции государственного управления занималась Е. А. Соломатина. В своей работе она дает определение контроля «как системы наблюдения и проверки государственными органами процесса функционирования соответствующего подконтрольного объекта с целью устранения его отклонения от заданных параметров» [417, с. 156].

Значимость функции контроля в государственном управлении высока, так как своевременно проведенный контроль обеспечивает решение поставленных задач, достижение установленной цели. Контрольные мероприятия позволяют увидеть отклонения от запланированных действий, ошибки и нарушения, проанализировать и обобщить информацию, а затем внести изменения в деятельность. Все это указывает на многоплановость функции контроля, который включает несколько обязательных действий, и основными действиями являются сбор информации, анализ информации.

Как указывают в своем исследовании В. М. Горшенев и И. Б. Шахов, «контроль является универсальным средством получения информации по каналу обратной связи. Без механизма обратной связи между субъектом и объектом процесс государственного управления потерял бы четкость и целенаправленность. Для того, чтобы успешно управлять, тот, кто управляет, должен знать результаты своего управленческого воздействия на объекты управления. Контроль позволяет получить оперативную информацию, объективно отражающую положение дел на подконтрольных объектах, соответствие их деятельности намеченной программе, выявить недостатки в содержании принимаемых решений, организации их исполнения, способах и средствах их реализации, изучить деловые качества

работников. Если на информационном этапе осуществляется поиск и сбор информации о подконтрольном объекте, сопоставление фактического исполнения с намеченными целями, принятыми решениями, то на коррекционном этапе субъект контрольной деятельности, определяя способ устранения обнаруженных расхождений между фактическим положением и моделью, программой, формулирует решение для нормализации функционирования подконтрольного объекта. Сущность и характер коррекции зависят от субъекта контроля: в какой мере в его деятельности соединяются регулятивные и охранительные начала» [142, с. 23—24].

Учитывая основные задачи государственного управления, контроль как одна из функций управления, обеспечивает своевременное представление информации о соблюдении объектами контроля требований, установленных нормативными правовыми актами, прав и обязанностей участников образовательных отношений, предоставляет возможность на основании полученной информации принять управленческие решения и внести изменения в запланированные действия и мероприятия.

Основной формой контроля и надзора длительный период являлось инспектирование учебных учреждений, а позднее и органов управления образованием. Инспектирование осуществлялось инспекторами, деятельность которых регулярно регламентировалась на государственном уровне, что способствовало институционализации инспектирования. Институт инспектирования обеспечивал предупреждение и блокирование отклонений деятельности учреждений образования и органов управления от заданной управленческой программы, а также наличие объективной информации о состоянии системы образования для принятия эффективных управленческих решений. На наш взгляд, на основе изученных нормативных источников, институт инспектирования общего образования может быть интерпретирован как один из элементов системы управления образованием, управленческой структурой образовательной системы.

Таким образом, применив логику системного подхода к процессу управлению образовательными системами, мы пришли к выводу, что его применение позволяет:

1) рассмотреть систему образования России в период XIX—XX вв. как образовательную систему, которой свойственны все характерные черты образовательных систем, в том числе изменения вследствие обусловленного требованиями исторического развития общества и научно-технического прогресса;

2) показать управляющее воздействие органов государственного управления, которые включают в себя органы надзора и контроля, в том числе инспекции в системе образования, осуществляющие контрольно-надзорные полномочия в форме инспектирования;

3) дать целостное представление о процессе институционализации инспектирования системы общего образования России в период XIX—XX вв.

## **Выводы по Главе 2**

Во второй главе решалась исследовательская задача по определению методологических подходов к исследованию генезиса института государственного инспектирования школьного образования в России в XIX—XX вв. Основными подходами в исследовании становления и развития института государственного инспектирования школьного образования были определены системный и институциональный подходы.

Применение системного подхода обосновано возможностью рассматривать любое явление, объект, совокупность предметов, явлений, отношений как систему, вычленять её составные части, структурные элементы, определять их взаимодействие и влияние на достижение необходимо результата.

Для проведения исследования за основу было взято определение понятия «системный подход», данное В. А. Сластениным, так как предложенная им трактовка позволила рассмотреть систему образования России в период XIX—XX

вв. как образовательную систему, которой свойственны все характерные черты образовательных систем, в том числе изменения вследствие обусловленного требованиями исторического развития общества и научно-технического прогресса, и показать управляющее воздействие органов государственного управления, которые включают в себя органы надзора и контроля, в том числе инспекции в системе образования, осуществляющие контрольно-надзорные полномочия в форме инспектирования.

Опираясь на институциональный подход как институционализацию образовательных структур, то есть законодательное закрепление тех или иных механизмов взаимодействия людей в области образования, было проведено изучение становления и развития института инспектирования школьного образования как педагогического прошлого с позиции педагогической институции и процесса институционализации. В рамках проведенного исследования были рассмотрены различные подходы к определению понятия «институт», «институция», «институционализация» в социологии, экономике, юриспруденции и педагогике.

Проведя анализ понятийно-категориального аппарата, следует отметить, что понятие «институт инспектирования», в том числе понятия «институт школьного инспектирования», «институт государственного инспектирования школьного образования» нами выявлены не были. Вместе с тем изучение истории инспектирования системы народного образования позволяет говорить о государственном инспектировании как педагогической институции. В связи с этим, было введено понятие «институт государственного инспектирования школьного образования»:

**Институт государственного инспектирования школьного образования** — это совокупность формальных и (или) неформальных норм и правил, имеющих специфическую педагогическую нагрузку и регулируемых государством с целью выполнения основной цели государственного контроля (надзора) в сфере общего образования; материальных и человеческих ресурсов, обеспечивающих на основе четкого функционального распределения достижение поставленной цели и

применение санкций, позволяющих поощрение желаемого и подавление отклоняющегося поведения.

Институциональный подход ориентирован на принцип историзма, согласно которому рассмотрение всякого явления необходимо осуществлять в его развитии: зарождении, становлении и отмирании. Реализовать принцип историзма позволяет метод периодизации, который предполагает исследование исторических явлений с целью выявления изменения качественных особенностей исторического процесса во времени, установления с возможной степенью точности моменты этих изменений, раскрытия формы и классового содержания исторических явлений в каждый исторический период, отслеживания действия определенных исторических закономерностей.

Основываясь на методе периодизации, выделены следующие исторические периоды становления и развития отечественного института инспектирования общего образования:

I период (первая половина XIX в.) — период формирования института инспектирования системы народного образования;

II период (вторая половина XIX — начало XX вв.) — период становления института инспектирования системы народного образования;

III период (1917—1923 гг.) — период реформирования института инспектирования системы народного образования в условиях строительства новой школы;

IV период (1923—1958 гг.) — период совершенствование института инспектирования системы народного образования;

V период (1959—1990-е гг.) — период модернизации института инспектирования системы советского образования.

Каждый из выделенных периодов имеет собственные характерные черты. Однако в своей совокупности они позволяют представить общий ход развития и выявить основные тенденции и закономерности генезиса института государственного инспектирования школьного образования в России XIX—XX вв.



## **ГЛАВА 3. СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСПЕКТИРОВАНИЯ В РОССИИ XIX В.**

### **3.1. Институционализация инспектирования народного просвещения в первой половине XIX в.**

Начало процесса институционализации инспектирования народного просвещения следует рассматривать с периода царствования Александра I, несмотря на то, что серьезный вклад в процесс формирования системы просвещения внес первый российский император Петр I и ряд его преемников.

Период правления Александра I многими историками определяется как значимый этап развития русского государства. Россия одержала победу в борьбе с Наполеоном, и император предпринял попытки изменить существующие реалии в экономической, социальной и административной сферах жизни общества, особенно в сфере образования.

Проводя административную реформу, Александр I определил восемь министерств, и в Манифесте от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» закрепил за каждым министром зону его влияния и воздействия, в том числе указав, что «Министр народного просвещения, воспитания юношества и распространения наук имеет в непосредственном ведении своем Главное училищное правление со всеми принадлежащими ему частями, Академию наук, Российскую академию, университеты и все другие училища, кроме предоставленных особому попечению любезнейшей родительницы нашей Императрицы Марии Федоровны и находящимся по особенному повелению нашему в управлении других особ или мест, типографии частные и казенные, исключая из сих последних, состоящие также под непосредственным чьим-либо ведомством, цензуру, издание ведомостей и всяких периодических сочинений, народные библиотеки, собрания крепостей, натуральные кабинеты, музеи и всякие учреждения, какие впредь для распространения наук заведены быть могут» [325].

Александр I вместе со своими соратниками тщательно готовили реформу образования, понимая всю значимость просвещения населения России в данный период. Первые шаги по реформированию системы народного образования были изложены в постановлении по Министерству народного просвещения от 24 января 1803 г. «Об устройстве училищ», имеющем подзаголовок «Предварительные правила народного просвещения» [413]. Главное, что закрепили данные «Правила», было то, что народное просвещение является государственным делом, и для продвижения идей просвещения определены были основные виды училищ (приходские, уездные, губернские или гимназии, университет), обязательные для открытия в церковных приходах, уездных и губернских городах. Управление училищами осуществлялось Главным училищным правлением, которое, наряду с другими членами правления, включало попечителей учебных округов, определяло губернских директоров училищ и представляло на утверждение его Императорского Величества ректоров университетов. Губернские и уездные города в зависимости от их положения были объединены в учебные округа, которые возглавили университеты. На первом этапе было заявлено о шести округах, центрами которых с 1803 по 1835 гг. были университеты (Московский, Дерптский, Виленский, Петербургский, Казанский и Харьковский), на которые возлагались не только научные и учебные задачи, но и административно-организационные функции. Университеты в округе организовывали деятельность подведомственных учреждений образования, регулярно направляя профессоров университета для их осмотра и ознакомления с их результатами.

Постановлением определялась не только система образовательных учреждений, их взаимодействие, преемственность программ, но и порядок управления этой системой.

Каждый учебный округ возглавлял попечитель, который, представляя интересы Министерства народного просвещения, контролировал учебные заведения округа (рисунок 1).

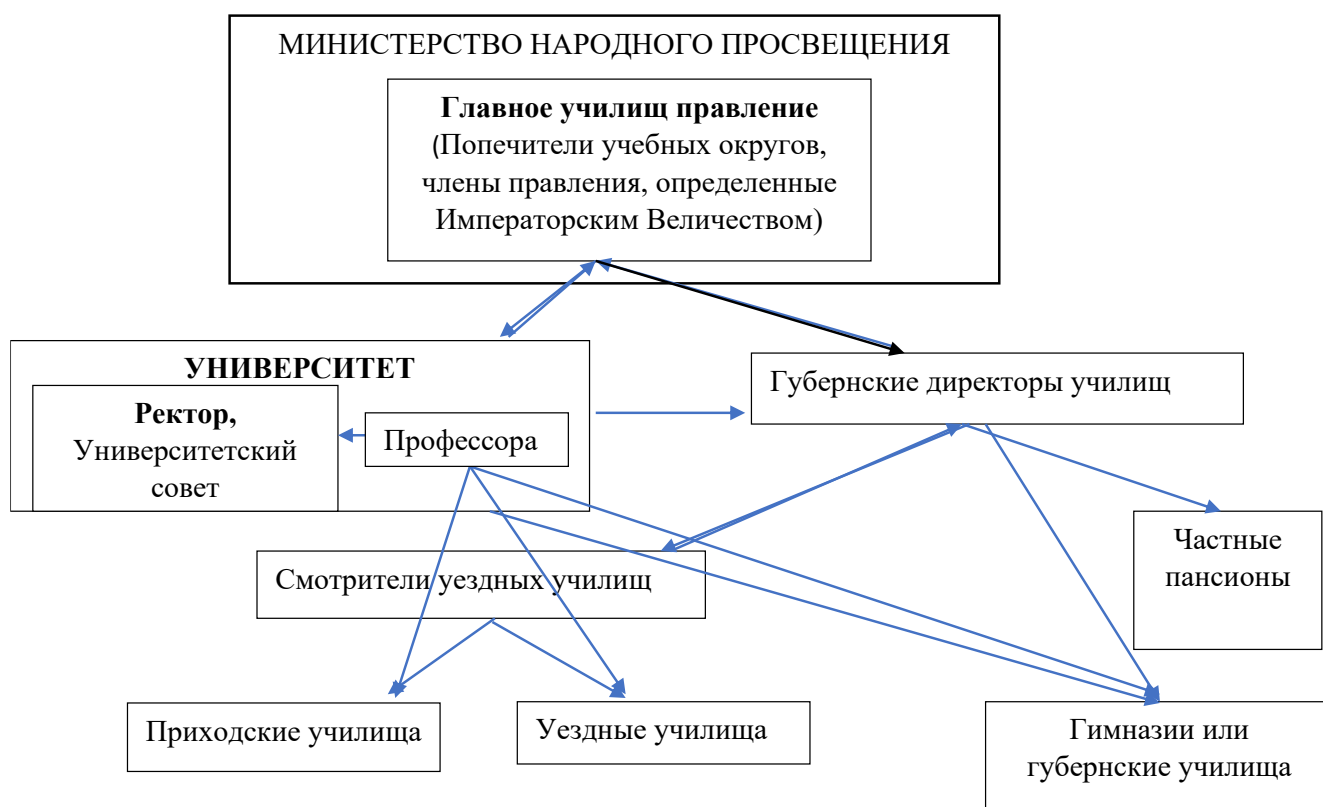


Рисунок 1. Управление учебным округом

Попечители учебных округов посещали вверенные им округа не реже одного раза в два года и регулярно получали информацию в виде отчетов от ректора университета, который готовил материал для членов Главного училищ правления на основе донесений от гимназий и профессоров, которые проводили осмотр учебных заведений учебного округа, губернских директоров училищ.

5 ноября 1804 г. был издан «Устав учебных заведений, подведомых университетам» [492], в котором впервые была представлена единая система средних и начальных учебных заведений России, где «первой ступенью были приходские училища, второй — уездные училища, третьей — гимназии. Между всеми уровнями устанавливалась преемственность, согласно которой первой задачей нижестоящих школ объявлялась подготовка к учебе в вышестоящих, а

вакансии преподавателей университетов, гимназий и уездных училищ должны были заполняться в т.ч. учителями нижестоящих учебных заведений» [492].

В Уставе была закреплена сформировавшаяся организационная структура: университет руководил всеми школами учебного округа, директор гимназии — учебными заведениями губернии, смотритель уездного училища — училищами уезда. Урегулирована была и деятельность частных школ (пансионов) — «они были поставлены в жесткую зависимость от университетов и директоров гимназий» [492]. Из предложенной системы учреждений исключались «училища, состоящие в ведении Святейшего Синода, и те, которые по особенным обстоятельствам высочайше вверены иному начальству» [492].

Организационная структура предполагала необходимость получения информации о состоянии дел на всех уровнях и надзор за выполнением установленных правил. Регулярно представляемые донесения и отчеты о состоянии дел от директоров училищ и гимназий, смотрителей дополнялись сведениями, которые получало руководство в лице университетского совета и попечителя учебного округа в форме отчета по результатам осмотров, визитов самих попечителей, их помощников или направленных университетом профессоров. Таким образом, деятельность попечителей, визитаторов, смотрителей уездных и приходских училищ по надзору за деятельностью подведомственных учебных заведений указывала на наличие предпосылок для формального оформления инспектирования как формы надзора, формулирования правил и норм проведения инспекций образовательных учреждений и учреждения должностей «инспектор».

Предпосылками можно считать и тот факт, что инспектирование как форма надзора уже применялось в других странах в различных сферах деятельности и показывало хорошие результаты. Следует учесть и то, что значение слова «инспектирование» в переводе с латинского языка означает «осмотр, обозрение, наблюдение», что явно заложено в основные полномочия руководства гимназий и училищ. Так пунктом 69 Устава закреплено, что «директор наблюдает, дабы все в Уставе сем предписанные постановления и правила во всех вверенных ему

училищах были исполняемы в точности» [492]. Директор наблюдал за благонаравием и радивостью учителей, проводил их испытание, следил за наличием учебных книг и пособий, и в соответствии с пунктом 76 Устава «имея смотрение за благонаравием и наукой учащихся в гимназии, требует неослабного исполнения правил для них предписанных; а в ослушании поступает без упущения, на основании училищной строгости» [492]. Обо всех нарушениях директор доносил руководству Университета.

Пунктом 86 Устава устанавливалось, что «надзирание над уездным училищем имеет смотритель» [492]. Также смотритель «принимая ласково начальников приходских сельских училищ, не оставляет их делом и советом в классных нуждах, и обходясь таковым же образом с учителями, вообще ведет их своим добрым примером к благонаравию и рачительному отправлению должностей; в случае же их нерадения, смотритель увещевает их раз и другой; если же таковые увещания его будут безуспешны, доносит директору гимназии, а по обстоятельствам помещичьих училищ и самому помещику» [492].

Смотритель заботился о снабжении уездных и приходских училищ учебными книгами и пособиями, «смотрел за благонаравием и наукой учащихся в уездном и других, в непосредственном его ведении находящихся училищах, требовал неослабного исполнения правил для них предписанных, и в случае ослушания их, или лености, поступал без упущения в силу училищной строгости... регулярно посещая вверенные училища, наблюдал как за учебной, так и хозяйственной частью» [492]. Смотритель уездных училищ определялся университетом и работал под руководством директора гимназии. Он «должен быть деятелен, благонаравен, знать цену воспитания и иметь совершенные сведения по крайней мере в тех науках, которые предписано преподавать в уездных училищах» [492].

Принятие Устава имело большое значение для проведения надзора со стороны университета за деятельностью подведомственных учреждений. Профессора, направляемые университетом для личного обозрения училищ и исследования их успехов, ориентировались на данный документ и определяли,

как соблюдаются установленные требования. В донесении по результатам визита в учебные заведения Владимирской губернии ординарный профессор О. П. Васильев, отметив успехи гимназистов в учении, усердие и знания учителей, состояние зданий и помещений, где размещены учебные заведения и состояния библиотек, также подробно описал состояние приходских училищ. Он обратил внимание на Покровское приходское училище, где «учитель с жалованием 150 руб. от Думы вместо занятий с детьми, занимается своим хозяйством» [3]. Случайно застав в училище нескольких учеников, профессор констатировал, что «дети плохо читают и не изучали арифметику, а сам учитель в школе бывает «набегами»» [3]. Удручающее впечатление на визитатора произвело Суздальское училище, так как классы, размещенные в первом этаже дома, выглядели неопрятными и мрачными, а перекладыны, подставки и перегородки, настроенные для поддержания училищного потолка, делали помещение опасным для занятий. Ученики и учителя в училище предоставлены сами себе, так как «Штатный, и Почетный смотритель посещали заведение крайне редко, что нашло отражение в низких успехах учащихся» [3]. Отметил О. П. Васильев и то, что число учащихся в училище, если сравнить с количеством жителей в городе, является незначительным, что обосновано беспечностью руководства. Описав подробно обо всех учебных заведениях губернии, визитатор выступил с предложениями к училищному совету и попечителю учебного округа о поощрении отдельных учителей и штатных смотрителей училищ, а также принятии мер в отношении нерадивых работников [3].

Выезжали профессора в учебные заведения на испытания учащихся, по результатам которых также представляли отчет и предложения по улучшению преподавания учебных предметов [2].

Т. Н. Жуковская и Е. А. Калинина в своем исследовании о Петербургском университете как центре управления учебным округом в первой трети XIX в. отметили, что практика управления округом включала получение информации о состоянии дел в учебном округе на двух уровнях: «Совет университета рассматривал отчеты начальников дирекций училищ в губерниях и направлял на

места «визитаторов» из числа своих же профессоров. Директора училищ получали отчеты от уездных смотрителей, а те — непосредственно от учителей, и сами совершали регулярные инспекционные поездки по губернии» [180, с.13]. Визитаторов из числа профессоров университета определял Совет университета, закрепляя за ними учреждения для осмотра и снабжая их путевыми деньгами. Порядок и цели визитаций были четко регламентированы и предполагали не только обзор училища и подготовку отчета о посещении, но проведение бесед с жителями уезда о пользе и значимости учения [180]. Кроме того, визитаторы оценивали деятельность губернского директора народных училищ — «какую наклонность привил он в жителях к заведению приходских училищ и вообще к просвещению» [180, с.14].

Ю. М. Лотман в исследовании, посвященном русской культуре XVIII — начала XIX вв., отметил, что «на визитаторов возлагалась обязанность осведомляться о состоянии губернских, уездных и приходских училищ; замечать повсюду степень образованности жителей, всматриваться в местный образ жизни и род промышленности, чтобы соответственно этому приравнивать и самое учение в школах; вникать в способы, как скорее и удобнее завести сельские школы (по крайней мере, по несколько в уезде), которые служили бы примером и поощрением к заведению других, — словом, вникать во все стороны жизни, связанные со школой» [284].

В числе визитаторов были такие известные ученые, как А. Ф. Мерзляков, И. А. Двигубский, Л. А. Цветаев, Н. И. Надеждин, Н. А. Бекетов, М. Т. Каченовский, И. М. Снегирев и др.

К. А. Ильина, исследуя в своей работе [201] деятельность визитаторов, отмечала, что визитаторам (ревизорам) училищ рекомендовалось во время служебных поездок вести дневники наблюдений, в которых наряду с подробным описанием состояния обследуемых училищ, описывались также уровень образования жителей округа (от крестьян до дворян) и виды производства.

Для поощрения университетских визитаторов чиновники министерства соглашались признавать собранные ими сведения за исследовательскую работу.

Участвовавшие в таком сборе данных профессора и адъюнкты относили свои отчеты к статистическому, географическому или этнографическому письму (в зависимости от специальности исследователя) [201].

В 1811 г. в организационную структуру управления системой образования, а также в систему надзора была включена должность почетного смотрителя. «В почетные смотрители избирать из местных помещиков, наиболее расположенных к наукам и имеющих личные достоинства, к сему званию потребные. Смотрители сии, будучи покровителями училищ в каждом уезде, имеют за ними общий надзор и пекутся о выгодах оных. Смотрители уездных училищ... почетным смотрителям подчиняются, и по тому не только директору губернских училищ, но и им посылают донесения по делам училищным» [354].

Вместе с тем следует отметить, что термин «инспектор» стал применяться в сфере образования далеко до учреждения инспекций как органов надзора со стороны государства за деятельностью учебных заведений — он применялся в образовании в связи с принятием в 1804 г. Устава Императорского Московского университета. В главе XI Устава были установлены права и обязанности инспектора казенных студентов. «Инспектор казенных студентов избирается из ординарных профессоров общим собранием. Он есть блюститель порядка и благочиния сего общества; он, посещая покои воспитанников, нерадивых увещаниями привлекает к должности, и старается возбудить прилежание к учению» [493].

Должность надзирателя, по своему функционалу очень близкая к должности инспектора казенных студентов, была учреждена в Царскосельском лицее. В главе IX «Должность надзирателя в порядке учебном и нравственном» Постановления о Лицее (Царскосельском) закреплено, что «надзиратель должен блюсти, чтобы распределение времени, в конференции рассмотренное и директором утвержденное, с точностью было исполняемо. Он должен посещать воспитанников в классах и смотреть за упражнениями их и поведением вне классов. К надзирателю профессора должны относиться в случае небрежения,



лености или послушания воспитанников. Надзиратель определял поощрения и наказания воспитанников» [393].

Следует обратить внимание и на тот факт, что 1 сентября 1817 г. при Главном педагогическом институте был открыт благородный пансион, аналогичный тому, что уже функционировал при Московском университете. Управление пансионом было построено по образцу Царскосельского лицея: он находился в ведении попечителя округа и управлялся правлением, состоящим из директора института, инспектора пансиона и его помощника. Таким образом, инспекторы (надзиратели) осуществляли надзор за образовательным процессом внутри образовательного учреждения, то есть осуществляли внутренний надзор [434, с. 121].

Одно из первых определений понятия «надзор» было раскрыто в постановлении по Министерству народного просвещения от 14 августа 1824 г. «О мерах, принятых по учебным округам по частям учебной и училищного надзора», где были определены правила для надзирателей или инспекторов, которыми они должны были руководствоваться при надзоре как за студентами, так и обучающимися в гимназиях и уездных училищах. «Правила сии налагают на имеющих надзор обязанность сохранять и утверждать в молодых людях страх Божий и смотреть за соблюдением следующих правил:

- 1) чтобы обучающееся юношество почитало начальство университетское и всякое государственное с должным повиновением;
- 2) чтобы вело жизнь богобоязненно по правилам вероисповедания, не причиняя никому обиды, и за причиненные таковые себе, удовлетворения себе самовольно не чинило, но искало оного узаконенным порядком;
- 3) чтобы студенты посещали и слушали рачительно преподаваемые лекции;
- 4) ни в какие тайные связи и общества не входили;
- 5) во все время нахождения в университете иной одежды, кроме предписанного мундира, не употребляли и без оного никуда не выходили;

б) в театре, раутах и в прочих тому подобных собраниях и увеселениях без письменного дозволения от ректора не бывали;

7) за город на прогулки и даже для ботанических гербаризаций без такового же дозволения не ходили;

8) в публичных домах, как-то: в трактирах, биллиардных и тому подобных местах, не бывали;

9) книг, противных Христианской вере и существующим системам правительства, в особенности же Российского государства, и других соблазнительных, а также к лекциям не принадлежащих, не читали и у себя не имели;

10) без получения дозволения, свидетельства или патента из университета не отлучались» [392].

Таким образом, надзор (деятельность надзирателя или инспектора) трактовался как сохранение и утверждение в молодых людях страха перед Богом, обеспечение соблюдения ими установленных правил в учебном заведении и представление ежедневного отчета ректору и учебному начальству о поведении обучающихся и их проступках.

Позже, после студенческих волнений, а также при реформе 1833 г. ситуация сильно изменилась. Было принято решение по положению Комитета Министров, вследствие представления Министра народного просвещения, инспекторов назначать не из профессоров, а «из лиц посторонних, военных или гражданских чиновников, не имеющих никаких других должностей и занятий» [493]. Инспектор должен «следить непрерывно за поступками студентов, их образом мыслей, который бы, так сказать, был бы душой всех их движений, являлся бы среди них не только в определенное время, но и по всякому востребованию обстоятельств» [493].

Должность «инспектор студентов» имела важное значение как для формирования нравственности студентов и воспитания настоящих граждан своего Отечества, так и для формирования института инспектирования в системе образования.

Исследуя развитие инспекторского надзора за студентами, К. С. Казакова и Т. Н. Жуковская в своей работе пришли к выводам, что «первоначально отношения студентов и инспекторов носили «патриархальный» характер, а малочисленность университетского сообщества и его изолированность от жизни столицы содействовали оформлению особого «семейного стиля» взаимоотношений. С увеличением числа студентов во всех российских университетах возникает необходимость уточнения правовых норм и границ студенческой свободы, а также усиления полицейского надзора. Согласно университетскому Уставу 1835 г., право определять критерии нравственности студента стало прерогативой государства. Была законодательно закреплена детализированная система норм и запретов, надзор за исполнением которой был возложен на инспектора, избиравшегося из гражданских или военных чиновников, а не из преподавателей, как прежде. Чрезмерное усиление дисциплинарного надзора за учащимися заканчивалось разного рода конфликтами между студентами и инспекторами» [220, с. 69].

В июне 1832 г. Попечитель Московского учебного округа вступил в переписку с Управляющим Министерства Народного Просвещения об определении при Московском Университете (ввиду нравственной распущенности студенчества) должности инспектора студентов и его помощников. Обосновывая значимость введения должности инспектора студентов, попечитель, обращал внимание на то, что «юные и неопытные студенты иногда (при отсутствии родителей и родных) впадают в разврат, единственно от дурных знакомств, уклоняются от посещения лекций под предлогом болезни, наконец, бывают вынуждены сами оставить университет или вынуждают начальство онаго удалить их, и таким образом делаются по меньшей мере бесполезными членами Общества» [13, л. 2].

Для того, чтобы избежать возможную безнравственность студентов, помочь им найти верный путь в своей жизни, необходимо «иметь при Московском университете особого чиновника под наименованием «Инспектор Студентов», которого бы единственная обязанность состояла бы в полицейском надзоре над

учащимися не только во времена лекций, но и на квартирах. Сей чиновник опытный, с благонадежной нравственностью и образованием достаточным для того, чтобы управлять юношами, посвятившими себя наукам, должен быть определяемым из чиновников гражданских» [13, л. 3].

Для инспектора студентов была разработана инструкция, согласно которой «главная его обязанность состоит в том, чтобы сделать студентов истинными сынами Православной церкви, верными подданными Государю и Отечеству» [13, л. 28].

В 1828 г. был опубликован новый Устав гимназий и училищ уездных и приходских, состоящих в ведомстве университетов Санкт-Петербургского, Московского, Казанского и Харьковского [494], который кроме введения разрыва преемственности между гимназиями и начальными школами, также ввел должность инспектора в гимназиях как помощника директора. Несмотря на ряд отрицательных положений, которые прописывались в данном документе, введение должности инспектора в гимназиях был важным шагом в процессе формирования института инспектирования народного просвещения.

«Инспектор есть помощник директора во всем, что касается до надзора за преподаванием нравственной частью воспитания в гимназии. В отсутствие директора он вступает во все его права и обязанности... Инспектор назначается университетом и утверждается попечителем из старших учителей гимназии» [494].

Важным шагом в институционализации инспектирования стало введение в 1833 г. должности инспектора над частными учебными заведениями в столицах. Введение этих должностей в столице стало ответом на поручение Государь Императора Министерству народного просвещения о принятии «мер надзора за частными пансионами со стороны правительства и учреждением особенного, постоянного наблюдения, могущего обеспечить, сколько можно, внутреннее благоустройство оных» [350]. Таким образом, была осуществлена передача надзора за частными учебными заведениями в столицах от почетных смотрителей к инспекторам и сделан первый шаг к созданию института инспектирования в

системе народного образования, в том числе к формирования организационной структуры инспекций.

В России во второй четверти XIX в. произошел рост числа частных учебных заведений, что подтверждено статистическими сведениям в исследованиях Е. Н. Медынского: «в период с 1830 г. по 1850 г. появилось 165 новых частных учебных заведений, то есть в восемь раз больше, чем уездных училищ» [308]. Но рост количества частных учреждений не увеличивал число образованных граждан, тем более, что многие из них открывались и функционировали с нарушением установленных правил.

Чтобы избежать распространения частных пансионов 4 ноября 1833 г. был принят документ «О мерах против умножения пансионов и частных учебных заведений» [350], который содержал мероприятия, направленные на содержание пансионов, как отечественных, так и иностранных, которые не выполняли требования Устава 1828 г. С целью выполнения поставленной задачи перед Министерством было решено «для наблюдения, со стороны правительства, над частными в столицах учебными заведениями обоего пола, по числу оных, учреждались в Санкт-Петербурге четыре, а в Москве два инспектора» [326, с. 499].

Разделив между инспекторами надзор над всеми частными пансионами и снабдив их наставлением и надлежащими формами отчетности как по нравственной, так и учебной части, Министерство народного просвещения обязало их наблюдать за точным и неукоснительным исполнением начертанных правил. «Инспекторы, состоя в непосредственном ведении попечителей учебных округов и в постоянных сношениях с ректорами университетов, должны были представлять, по истечении каждых четырех месяцев, попечителям ведомости о вверенных надзору их пансионов. Ведомости сии от попечителей поступали к министру народного просвещения» [326, с. 500].

Ведомости содержали ответы по каждому учебному заведению на следующие вопросы:

- 1) «Имя содержателя или содержательницы пансиона или школы.

- 2) Имеется ли узаконенное свидетельство от Университета на учреждение содержимого ими заведения, и когда оно выдано?
- 3) Нет ли каких отступлений в программе, представленной начальству при учреждении заведения?
- 4) Какого рода заведение, и где оно находится?
- 5) Предметы, коим в нем обучают.
- 6) Имена учителей, учительниц, также гувернеров и гувернанток.
- 7) Имеют ли учителя право преподавать?
- 8) Все ли науки преподаются по книгам, одобренным начальством?
- 9) Успешно ли преподаются все предметы, а в особенности Российский язык?
- 10) Число учащихся, с разделением по состояниям, и плата с каждого в год?
- 11) Наблюдается ли исполнение христианских обязанностей?
- 12) Прилично ли помещение?
- 13) Хорошо ли заведение в отношении чистоты, опрятности и дисциплины вообще?
- 14) Каково содержание учащихся, и соответственно ли оно взимаемой с них плате?
- 15) Снабжено ли заведение всеми нужными пособиями?» [1].

В 1837 г. циркуляром от 22 июня Министерством Народного Просвещения были уточнены правила по заполнению ведомостей о частных учебных заведениях. Согласно данному документу сведения предоставлялись сначала о гимназиях, затем уездных и приходских училищах, показывая сначала мужские, затем женские пансионы, а потом о школах. Необходимо добавлять к сведениям об именах содержателей и содержательниц подданство и веру исповедания, а также при предоставлении сведений о количестве учащихся следовало объяснять число пансионеров, полупансионеров и проходящих учеников с указанием платы за каждого в год. Кроме того, в представлении, сопровождающем ведомости,

требовалось указать, какие из заведений отличаются в нравственном и учебном отношении, а какие в хозяйственном [1].

Наблюдая за деятельностью частных учебных заведений, инспектора тесно взаимодействовали с содержателями пансионов, преподавателями и воспитателями, знакомились с учебным процессом и его оснащением. Посещая частные учебные заведения, инспектора:

- а) давали рекомендации по организации учебных занятий;
- б) предлагали кандидатуры учителей и надзирателей для занятия вакансий;
- в) лично присутствовали на испытаниях учащихся;
- г) участвовали в формировании библиотек;
- д) вносили предложения по устройству помещения, в котором располагалось учебное заведение.

Вопросы по совершенствованию учебного процесса и воспитания, содержанию воспитанников и оснащению помещений, а также проблемы, выявляемые инспекторами частных учебных заведений, обсуждались на собраниях, которые проходили под председательством попечителей учебных округов. На таких собраниях решались вопросы по изменению статуса частных учебных заведений или о их закрытии.

Особое внимание инспектора уделяли качеству образования, выделяя отсутствие единообразия в организации и содержании образования. Решая выявленную проблемы, инспекторами были разработаны «Частные наставления по всем предметам учения в Пансионах» в приготовительном, низшем, среднем и высшем классах. В «Наставлениях...» последовательно излагалась поэтапная программа изучения всех предметов [456, с. 84]. «Для повышения эффективности работы этих учебных заведений в Москве в конце 1834 г. инспекторы И. Давыдов и Д. Перевощиков составили проект «Наставления для содержателей и содержательниц пансионов по части нравственной, учебной и для учащихся»» [456].

Со временем инспекторы обратили внимание на вопросы, связанные с контролем знаний учащихся в частных учебных заведениях, и предложили

итоговые испытания или итоговый отчет разделить на две части: «открытые испытания» и «торжественный акт». Итоговые испытания предполагали демонстрацию «успехов детей во всех предметах» для родителей. «Инспекторы, по собственному усмотрению, могли посещать испытания, для смотра за точным производством испытаний и для наблюдения полноты системы и облегчения методы преподавания, равно для соображения, в какой степени учебные заведения достигают цели своей по предначертанным программам и для одобрения отличнейших из учащихся. Вследствие таких испытаний готовились аттестаты оканчивающим курс, похвальные листы и другие награждения, и переводы учащихся из одного класса в другой» [456].

В своем исследовании, посвященном инспектированию частных учебных заведений в России (вторая четверть XIX в.), С. В. Сергеева отметила, что «школьное инспектирование становилось важным механизмом оценки эффективности деятельности российской системы образования» [456].

В рассматриваемый период наибольшее число частных учебных заведений находилось в столичных городах России. Например, «согласно сведениям инспекторов частных учебных заведений, за вторую половину 1835 г. только в Москве насчитывалось 23 частных учебных заведения с общим числом учащихся 1321 чел. Из них мужских — девять, в которых обучалось 505 учащихся, и женских — 14, в которых обучалось 816 учащихся. В мужских пансионах общее число учителей и надзирателей составляло 141 чел., в женских — 236 чел.» [456].

Газета «Ведомости» давала довольно подробную информацию о частных учебных заведениях в Москве, состоявших под надзором инспекторов — ординарных профессоров И. Давыдова и Н. Брашмана (первое полугодие 1836 г.). «В ней сообщались подробные сведения о (об):

- соответствии учебного заведения тому или иному разряду;
- сроках учреждения того или иного пансиона или школы;
- месте его расположения;
- предметах, преподаваемых в заведении;



- отступлении от программы, предъявленной ранее начальству при учреждении заведения;
- педагогическом составе (профессора, лекторы, магистры, кандидаты, надзиратели);
- наличии прав учителей на ведение преподавательской деятельности;
- соответствии преподавания «наук» «по книгам, одобренным училищным начальством»;
- уровне преподавания «всех предметов, в особенности русского языка»;
- количестве учащихся «с разделением по состояниям и платой с каждого за год»;
- состоянии помещения учебного заведения;
- гигиенических требованиях к содержанию учебного заведения;
- содержании воспитанников в учебном заведении в соответствии с взимаемой оплатой;
- обеспечении учебной литературой учебного заведения» [456].

Институционализации инспектирования в системе народного просвещения способствовало принятие в июне 1835 года Положения об учебных округах Министерства народного просвещения [378].

Согласно Положению, лицеи, гимназии и училища соответствующего учебного округа переходили в подчинение попечителя учебного округа, кроме Дерптского учебного округа, Закавказского края и Сибирских губерний, тем самым освобождая университеты от управления гимназиями и училищами учебных округов. «С сею целью и в намерении еще более упрочить устройство публичных заведений, убедились мы в необходимости освободить университеты наши от управления гимназиями и училищами учебных округов, столь несовместного с умножением деятельности высших учебных заведений, и учредить на сей конец новый порядок зависимости и отношений, ближайший к существенным пользам учебной части в Империи» [378].

Попечители учебных округов были наделены большими полномочиями по управлению вверенных им учреждений. Они были обязаны проводить регулярные осмотры учреждений, находящихся на территории округа [10, 11] и могли единолично избирать инспекторов гимназии. «Попечитель избирает директоров и инспекторов гимназий: о первых он представляет министру, а последних утверждает в должностях собственною своею властью» [378].

Данным Положением введена была должность инспектора казенных училищ, который был в подчинении попечителя округа. Кандидат на должность инспектора казенных училищ выдвигался попечителем и утверждался министром народного просвещения.

В функции инспектора казенных училищ входил осмотр казенных учебных заведений округа как по поручению попечителя лично, так и совместно с попечителем. Он следил за выполнением учебных программ, отмечал отличившихся преподавателей и учащихся [22]. В его ведении были кадровые вопросы, финансовая отчетность, делопроизводство, надзор за постройкой, покупкой и наймом учебных зданий, а также их состоянием. Инспектор казенных училищ по результатам осмотра готовил предложения в Совет попечителя по улучшению деятельности проверенного учебного заведения.

Так, направленный на осмотр Ларинского приходского училища в село Любичах Зарайского округа инспектор казенных училищ Надворный советник и Кавалер Беликов (по письму от свободных землевладельцев), в отчете об осмотре, отметив слабые успехи в учении, отсутствие необходимого количества учебных пособий и плохое содержание учащихся, высказал обоснованное суждение касательно преобразования Ларинского приходского училища в уездное. «В селе Любичах жителей мужского пола по описи последней ревизии 943 души свободных землевладельцев и 61 удельных крестьян. И потому распространение училища кажется необходимым по значительному числу детей, из коих много, по недостатку места в училище, обучаются у церковнослужителей села Любичи и села Клина, отстоящего от Любичей не более как на 4 версты.

Число казенных воспитанников может быть увеличено до 30 и даже 40, дабы дети всех бедных родителей села Любичи могли воспользоваться благодеянием основателя сего училища, собственно для них учредившего оное, тем более что число детей по показаниям родителей простирается свыше 40 человек» [19].

Для обоснования своего предложения об открытии уездного училища в селе Любичи инспектор казенных училищ Беликов подробно описал род занятий жителей села: «Земли, которыми владеют жители села Любичи, во время весны заливаются от разлитой Оки, и вода остается на них на долгое время — от 4 до 6 недель, посему жители не производят во все земледелием, и пользуются только лугами, занимаются разными промыслами в разных краях России, части весьма отдаленных. Большие части из них определяются в винопроизводство по питейным домам, а после того в поверенные, многие к купцам в услужение, в приказчики и даже в управление именьями, а не многие к мастеровым. Этим промыслам следовать будут и дети их, по окончании курса обучения в Ларинском училище.

Посему и при преобразовании сего училища следует сообразовываться с этими промыслами, к которым назначаются учащиеся» [19].

Особо место в своем отчете инспектор Беликов уделил организации учебного процесса и качеству образования:

«Вследствие сего устройство Ларинского училища совершенно по общему плану уездных училищ было бы не совсем сообразно с благотельной целью основателя и с потребностями детей в нем обучающихся. Полезно было бы улучшить Чистописание, преподавание русского языка. Арифметику распространить до занятий практическими упражнениями, присовокупив к тому начальную Геометрию и бухгалтерию, и общие основания Математической Географии, Общую Истрию и Географию. Общую историю и Географию преподавать разве в самом сокращенном виде, представлять более подробное изложение Истории и Географии Российского Государства; необходимо было бы ввести также класс Линейного рисования.

При распространении училища и училищного здания необходимо должны быть распространены. Для сего нужно будет скупить несколько мест, занимающих теперь прилегающими к училищу обывательскими домами, как для помещений на них училищных детей, так и для безопасности от пожара...

Определение особого Штатного смотрителя в сие училище также кажется необходимым, равно как и увеличение жалований чиновникам...» [19].

После поездок по учебному округу инспектор казенных училищ представлял Совету попечителя учебного округа свой отчет по обозрению, который включал подробное описание состояния гимназий с указанием состава гимназии (чиновники и преподаватели, учащиеся по классам и по сословиям), учебной части (успехи учащихся и способы преподавания, учебные пособия), хозяйственной части (наличие и состояние помещений, классных комнат), делопроизводственной части и состояния уездных училищ (состав училища, учебная часть, хозяйственная часть) [14, 18].

В заключении указывались общие замечания (при их наличии) или прошение о поощрении чиновников, отвечающих за деятельность осмотренных учебных заведений.

Например, «В заключении сего отчета почитаю обязанностью присовокупить:

1) Тверская гимназия и благородный при ней пансион произвели полное доверие в городе и в губернии, так что г. Губернатор и первые чиновники помещают детей своих в гимназию, а в пансион отдают детей довольно значимых и известных дворянских фамилий.

2) Директор и инспектор гимназии обращаются с подчиненными себе преподавателями кротко и дружественно; нисколько не уменьшая чрез это влияния своего на них; между учителями гимназии господствует доброе миролюбивое согласие, как бы между членами благострасного семейства; а что они сумели в городе снискать хорошее о себе мнение, это доказывается тем, что они приняты в лучших городских обществах.

3) Штатные смотрители осматривают много уездных училищ — люди молодые, но сведущие и довольно образованные и расторопные, способные и усердные к своей должности и с хорошей нравственностью; равно как подчиненные им учителя, не унижающих звания своего неблагородным поведением и неприличными поступками» [16].

Но в заключении представлялись и замечания, которые, по мнению инспектора казенных училищ, мешали работе учебных заведений по причине «не расположенности жителей к дальнейшему обучению своих детей» [21, л. 65], вследствие чего старшие классы уездных училищ достаточно часто бывают малочисленными. Подробно рассматривая проблему малочисленности учащихся, инспектор к причинам, которые этому способствуют, относил:

1) отвлечение родителями и родственниками детей из купеческого и мещанского сословия от занятий в дни ярмарок и вообще в торговые дни «употребляя их для пособия себе в мелочном торге» [21, л. 66];

2) обучение детей духовенством, где «духовные лица, которые вовсе не подлежат ни ведомству училищного начальства, и никакой отчетности не предоставляют» [21, л. 66].

При выявлении более типичных замечаний по учебной части инспектор предлагал свое решение выявленной проблемы на рассмотрение попечителя. «В большей части осмотров мною училищ успехи в чистописании посредственны, даже если есть особый учитель по данному предмету. В уездных училищах есть учителя рисования и они часто ведут чистописание. Поэтому весьма полезно было бы определять в уездные училища или особого учителя чистописания с приличным жалованием, или поручать этот предмет учителям приходских училищ, владеющих сим искусством, с назначением добавочного им жалования из экономических сумм уездных училищ при которых они есть» [21, л. 66]. Или же — «из всех учебных предметов, определенных Уставом для уездных училищ, История и География преподаются с меньшим успехом, в связи с тем, что сами преподаватели не обучены данным предметам. Посему почти необходимо составлять особый конспект преподавателям Истории и, в особенности,

Географии для уездных училищ и вменить преподавателям в обязанность точно следовать ему» [21, л. 67].

Инспектора казенных училищ направлялись и на испытания в уездные и приходские училища с целью надзора за соблюдением порядка проведения испытаний по окончанию годичного курса или всего курса освоения программы, а также для контроля за качеством подготовки выпускников училищ. По итогам присутствия на испытаниях инспектор представлял донесение попечителю учебного округа, отражая в нем не только сами испытания, но и замечания, устранение которых позволит улучшить качество подготовки учащихся и повысить доверие жителей к учебному заведению.

Так, посетив испытания по окончанию годичного курса в трех уездных и семи приходских училищах, инспектор казенных училищ Московского учебного округа обратил внимание на организацию приема в уездные и приходские училища, отметив, что «прием учеников в уездные и приходские училища продолжается непрерывно целый год, что можно было бы и допустить, если бы знания принимаемых детей соответствовали ходу науки этого класса, в который они принимаются, но как-то это не наблюдается, и ученики принимаются в 1 и даже во 2 класс с равными частями знаний, учение по необходимости не может идти с равными успехами для всех учащихся, особливо при многочисленности классов в приходских училищах и низших классов в уездных училищах. Так что нередко случается, что дети, пробывшие в училище до 2-х лет, не научиваются ничему, и чрез то поселяют недоверчивость к самому училищу» [26, л. 15]. Также инспектор обратил внимание на методы работы преподавателей, указав, что «при изучении Русской грамматики и Арифметики обращается больше внимания на правила, нежели на применение их к практике. Кажется, полезнее было бы занимать детей чтением легких сочинений с объяснением притом правил грамматики, и диктованием, а при обучении Арифметике указывать на те случаи, где преподаваемые правила имеют приложение, и задавать задач, больше встречающихся в общежитии» [26, л. 16].

При попечителе каждого учебного округа создавался Совет, где обязательными членами были инспектора казенных училищ, инспектора гимназий. В советы попечителей Московского и Санкт-Петербургских учебных округов также были приглашены инспектора частных училищ и пансионов.

«Рассуждению Совета могут подлежать следующие роды дел:

- 1) О необходимости изменить какое-либо постановление по училищной части.
- 2) Об учреждении гимназий и открытии уездных училищ.
- 3) Годовые отчеты и последствия обозрения учебных заведений округа.
- 4) Об учреждении и закрытии частных училищ и пансионов.
- 5) Полугодовые отчеты о состоянии сих заведений.
- 6) Следствия о неисправности и злоупотреблениях училищных чиновников и учителей.
- 7) Об ущербе казны и взысканиях с частных лиц.
- 8) О домогательствах частных лиц на казну.
- 9) О покупке, постройке и найме училищных домов.
- 10) О продаже училищных зданий и вообще собственности учебных заведений.
- 11) О приобретении для училищ, на счет экономических сумм их, разных потребностей, ценою свыше 1000 рублей.
- 12) Об утверждении контрактов на подряды и поставки по штатным и другим определенным расходам, суммою свыше 10 000 рублей» [378, с. 734].

Таким образом, при формировании учебных округов формировался и институт инспектирования, включающий в себя инспекторов частных училищ и пансионов, инспекторов казенных училищ и гимназий, которые осуществляли надзор за вверенными учебными заведениями, а также инспекторов студентов (таблица 1).

Таблица 1 – Формализация инспектирования системы народного просвещения в первой половине XIX в.

| Даты принятия основных нормативных документов | Наименование нормативных документов, определяющих основные процессы формирования институт инспектирования системы народного просвещения | Характеристика процессов институционализации инспектирования системы народного просвещения   |
|---|---|--|
| 08.09.1802 г.                                 | Манифест учреждения министерств» «Об  | Формирование системы государственного управления, которая способна оперативно решать множество нарастающих проблем государственной политики, в том числе выделение Министерства народного просвещения как основного государственного органа, осуществляющего государственную политику в области образования  |
| 24.01.1803 г.                                 | Постановление по Министерству народного просвещения «Об устройстве училищ». «Предварительные правила народного просвещения»             | Выстраивание системы народного просвещения, где в основе заложен учебный округ во главе с Университетом. Определены не только типы учебных учреждений, но и структура взаимодействия и управления ими  |
| 05.11.1804 г.                                 | Устав учебных заведений, подведомых университетам   | Заложен принцип двойного надзора о деятельности подведомственных учреждений: по донесениям смотрителей и директоров училищ и гимназий, и параллельно по отчетам осмотров профессоров (визитаторов) и попечителей. Данная деятельность является «прообразом» инспектирования, Фактически, закладывается основа формирования института инспектирования в системе народного просвещения |
| 05.11.1804 г.                                 | Устав Императорского Московского Университета   | Вводится должность «инспектор студентов» с полномочиями надзора за поведением и учением казенных студентов в университете. Первые шаги к формальному оформлению института инспектирования  |



## Продолжение таблицы 1

|               |   |  |
|---------------|---|--|
| 12.08.1810 г. | Постановление по Министерству народного просвещения о Лицее (Царскосельском)  | Вводится должность «надзиратель» для надзора за поведением и учением лицеистов по подобию должности инспектора в университете, подтверждая необходимость и востребованность в таком надзоре  |
| 26.08.1811 г. | Постановление по Министерству народного просвещения «Относительно назначения при уездных училищах почетных смотрителей»                     | Вводится должность почетного смотрителя уездных училищ, которому теперь подчиняются штатные смотрители. Почетный смотритель включен в систему надзора за деятельностью уездных училищ  |
| 01.09.1817 г. | Открытие при Главном педагогическом институте Благородного пансиона   | Управление пансионом было построено по образцу Царскосельского лицея: он находился в ведении попечителя округа и управлялся правлением, состоящим из директора института, инспектора пансиона и его помощника  |
| 14.08.1824 г. | Постановление по Министерству народного просвещения «О мерах, принятых по учебным округам по частям учебной и училищного надзора»           | В части училищного надзора с целью его усиления вводятся дополнительные должности педелей или смотрителей в количестве четырех младших и одного старшего педеля или инспектора. Данное положение подтверждает необходимость в инспекторских функциях и, тем самым, способствует формированию института инспектирования в системе народного просвещения |
| 08.12.1828 г. | Устав гимназий и училищ уездных и приходских, состоящих в ведомстве университетов С.-Петербургского, Московского, Казанского и Харьковского | Роль данного документа заключается в том, что им вводится должность инспектора в гимназии как помощника директора, отвечающего за нравственное учение гимназистов. Это следующий шаг в формировании института инспектирования в системе народного просвещения  |
| 26.12.1833 г. | Постановление по Министерству народного просвещения «Об учреждении инспекторов над частными учебными заведениями в столицах»                | Вводятся должности инспекторов над частными учебными заведениями в столицах, повышая статус инспекторов и расширяя организационную структуру института инспектирования в образовании   |
| 25.06.1835 г. | Положение об учебных округах Министерства Народного Просвещения   | Новым Положением вводится должность инспектора казенных училищ при попечителе учебного округа  |

Создание в начале XIX в. государственных органов управления в форме Министерств способствовало формированию института инспектирования системы народного просвещения как составной части государственного аппарата. Министерство народного просвещения, являясь основополагающим звеном руководства со стороны государства учебными заведениями, контроля и надзора над содержанием их деятельности и финансированием, для решения управленческих задач и эффективного управления стало создавать (учреждать) инспекторский корпус.

Уже на этапе формирования инспекторский корпус активно включился в процесс государственного управления системой народного просвещения. Изучая деятельность образовательных учреждений, инспектора вносили свои предложения по совершенствованию процесса обучения, а также процесса хозяйствования. Они также участвовали в составе Совета попечителя учебного округа в обсуждении основных вопросов обеспечения деятельности учреждения. Роль инспекторов в процессе управления учебными округами и учебными заведениями росла, количество их увеличивалось.

Институт инспектирования формировался в различных сферах деятельности в силу необходимости осуществлять государственный надзор за деятельностью учреждений и организаций.

Основными целями создаваемых инспекций являлись надзор за соблюдением законодательства, деятельностью учреждений и организаций в рамках установленных правил, подготовка и предоставление отчетов о деятельности организаций.

Учитывая изложенное, можно констатировать, что в первой половине XIX в. началось формирование института инспектирования системы народного просвещения, выстраивание организационной структуры и ее документальное оформление.

### **3.2. Институт школьного инспектирования как инструмент управления образованием в России второй половины XIX — начала XX вв.**

Во второй половине XIX в. вопрос просвещения населения России вновь стал в повестку деятельности власти. Новые акценты в данном вопросе привели к изменению государственной образовательной политики в пореформенное время и к совершенствованию системы народного просвещения.

Наряду с совершенствованием системы образования, в Российской империи продолжала формироваться система управления образованием, где свое место занял инспекторский корпус, который утверждался формально как институт инспектирования системы народного просвещения.

Институт инспектирования народного образования зарекомендовал себя как эффективный инструмент в деле управления образовательными учреждениями, что способствовало его развитию, изменению организационной структуры - в 1855 г. была учреждена должность Главного инспектора училищ Западной Сибири, а в 1861 году - должность Главного инспектора учебных заведений на Кавказе и за Кавказом.

В обязанности Главного инспектора входило наблюдение за правильным и добросовестным исполнением своих обязанностей всеми членами учебного ведомства; контроль за соблюдением правил и положений по педагогической, хозяйственной и полицейской части, предписанных уставом учебных заведений; составление отчетов о состоянии учебной части; ведение общих списков всех членов учебного ведомства; проведение и исполнение через директоров училищ всех распоряжений Министерства народного просвещения.

Продолжали играть важную роль в становлении народного образования в учебных округах инспектора казенных училищ, являясь членами советов при попечителях учебных округов. Полномочия данных советов расширились после принятия 20 марта 1860 г. нового «Положения о советах при попечителях учебных округов». Согласно принятому Положению совет при попечителе учебного округа состоял из постоянных членов (помощник попечителя, ректор

университета, инспектора казенных училищ, директора гимназий и дворянских институтов), деканов историко-филологического и физико-математического факультетов, а также шести профессоров разных специальностей, избираемых на два года советом университета. Приглашались также учителя для проведения испытаний для кандидатов-педагогов и решения специальных вопросов. Совет занимался вопросами административно-хозяйственными и учебными: мерами улучшения учебных заведений, оценкой учебных руководств, испытаний, определения сроков проведения испытаний, состояния преподавания в частных учебных заведениях и др. [34].

Попечитель учебного округа мог приступить к распоряжениям по округу только после рассмотрения вопроса на совете и получения большинства голосов. В том случае, когда попечитель не согласен с решением совета, вопрос передавался на рассмотрение министра.

В то же время были расширены полномочия попечителя учебного округа новым Университетским уставом, который был утвержден 18 июня 1863 г. Все нововведения устава 1863 г. были направлены на обеспечение управления университетами, введения новых учебных планов на факультетах, привлечением профессоров и организацией учащихся.

Несмотря на то, что уставом предусматривалась автономия университетов, высшей местной властью оставался попечитель, хотя уставом допускалось «разнообразное развитие общих начал для каждого университета в отдельности» [434, с. 417].

С. В. Рождественский в очерке по истории Министерства Народного просвещения отмечал, что «по толкованию Министерства, власть попечителя снабжена достаточной силою, чтобы с одной стороны, удержать университет в пределах, обозначенных уставом, а с другой — ходатайствовать об университете, когда он законно выражает желание ввести новые условия для дальнейшего своего развития, не определенные уставом» [434, с. 417].

Данный документ имел важное значение для формирования института инспектирования системы народного просвещения, так как предполагал введение

должности проректора или инспектора, который избирался или увольнялся Министром народного просвещения и входил в состав Совета университета. Следует учесть, что именно Совет университета определял, какую должность учреждать — проректор или инспектор, тем самым определяя, какая власть будет в университете — полицейская или инспекторская. Проректор избирался из профессоров университета на три года, а инспектор назначался на неустановленный срок (бессрочно) из посторонних чиновников, которые прошли курс обучения университета. В дальнейшем по результатам очередных контрреформ в системе народного образования в 1880-е гг. в университетах оставались только инспектора.

24 декабря 1863 г. решением Государственного совета инспекторы казенных училищ были переименованы в окружных инспекторов. В Московском, Казанском, Одесском и Виленском округах было назначено еще по одному окружному инспектору, а 14 сентября 1864 г. в Виленском округе была учреждена третья должность окружного инспектора исключительно для Ковенской губернии [434, с. 412].

Окружные инспектора проводили ревизии учебных учреждений округа (гимназии, реальные училища, городские училища) по плану и в случаях поступления жалоб и выявления нарушений уставов учреждений, в том числе возникновением беспорядков среди обучающихся. Ревизируя учреждение, инспектор посещал уроки, знакомился с методикой работы учителей, проверял состояние библиотеки, ведение документов и канцелярских книг, состояние классов, здания и соответствующей территории [5, 8, 9]. На основании представленных инспектором докладов о состоянии дел попечитель округа принимал соответствующие решения: объявлял благодарности директорам учебных заведений или указывал на необходимость принять меры к устранению выявленных нарушений. Так, по результатам осмотра учебных заведений города Скопина окружным инспектором, попечитель Московского учебного округа, направив доклад директорам гимназии и реального училища, просил принять

возможные меры к устранению на будущее время замечаний и недостатков как в реальном училище, так и женской гимназии [17, л. 4].

Окружной инспектор В. Смольянинов в отчетах об осмотренных им учебных заведениях г. Нижний Новгород, Тверь, Муром и Калуга в первую очередь отразил краткий обзор ученических беспорядков, которые имели место в учреждениях в текущем учебном году. Он также перечислил причины упадка дисциплины и свои предложения по их устранению, а также представил информацию о посещенных уроках и общие замечания по учебным заведениям [28].

Подробно рассмотрел инспектор в отчете о командировке в г. Тверь в апреле 1906 г. и причины упадка дисциплины в Тверской гимназии, к которым он отнес явления политической жизни в обществе вообще и недостаточность воспитания в семье в частности, а также своеволие некоторых учителей и родителей, идущих на поводу у учащихся старших классов. Отметил он и частую смену директоров и инспекторов в гимназии. Для поднятия дисциплины инспектором была предложена система мер, которая включала «усиление нравственного воздействия гимназии на учащихся, и, прежде всего, через уроки Закона Божьего, повышение требовательности со стороны учителей к учащимся во время занятий и организации их досуга путем устройства литературных чтений, экскурсий, расширения библиотек, восстановления заброшенного хора и оркестра, развития спорта и практических занятий по различным ремеслам, а также улучшение состава педагогов» [28].

В отчете о командировке в г. Нижний Новгород В. Смольянинов отметил, что в Нижегородской гимназии учебное дело поставлено неплохо, но имеют место проблемы с дисциплиной, что и подтверждается фактом волнений среди учащихся. «Бросается в глаза общая невоспитанность учащихся, в частности, длинные волосы, пенсне, неряшливость в одежде и в учебных пособиях, отсутствие ученических билетов. Не подают примера и учителя, так как позволяют себе являться в класс в тужурках. Неряшливо содержится здание общежития гимназистов, мало посещается учащимися церковь» [28].

В 1863 г. была проведена реорганизация Министерства народного просвещения, закрепленная принятым 18 (30) июня 1863 г. распоряжением «Учреждение Министерства народного просвещения». Согласно этому нормативному акту центральный аппарат Министерства стал состоять из Совета министра, Департамента народного просвещения и Ученого комитета. Показательным является факт наличия инспекторского разряда в составе Департамента народного просвещения (рисунок 2). Инспекторский разряд занимался сбором всех сведений по инспектированию учебных заведений и решением вопросов, связанных с деятельностью инспекторов. С 19 апреля 1904 г. из ведения Департамента были исключены дела по личному составу и пенсиям профессорско-преподавательского состава и служащих всех учебных заведений, подведомственных Министерству народного просвещения, что привело к исключению (ликвидации) из состава Департамента Инспекторского разряда

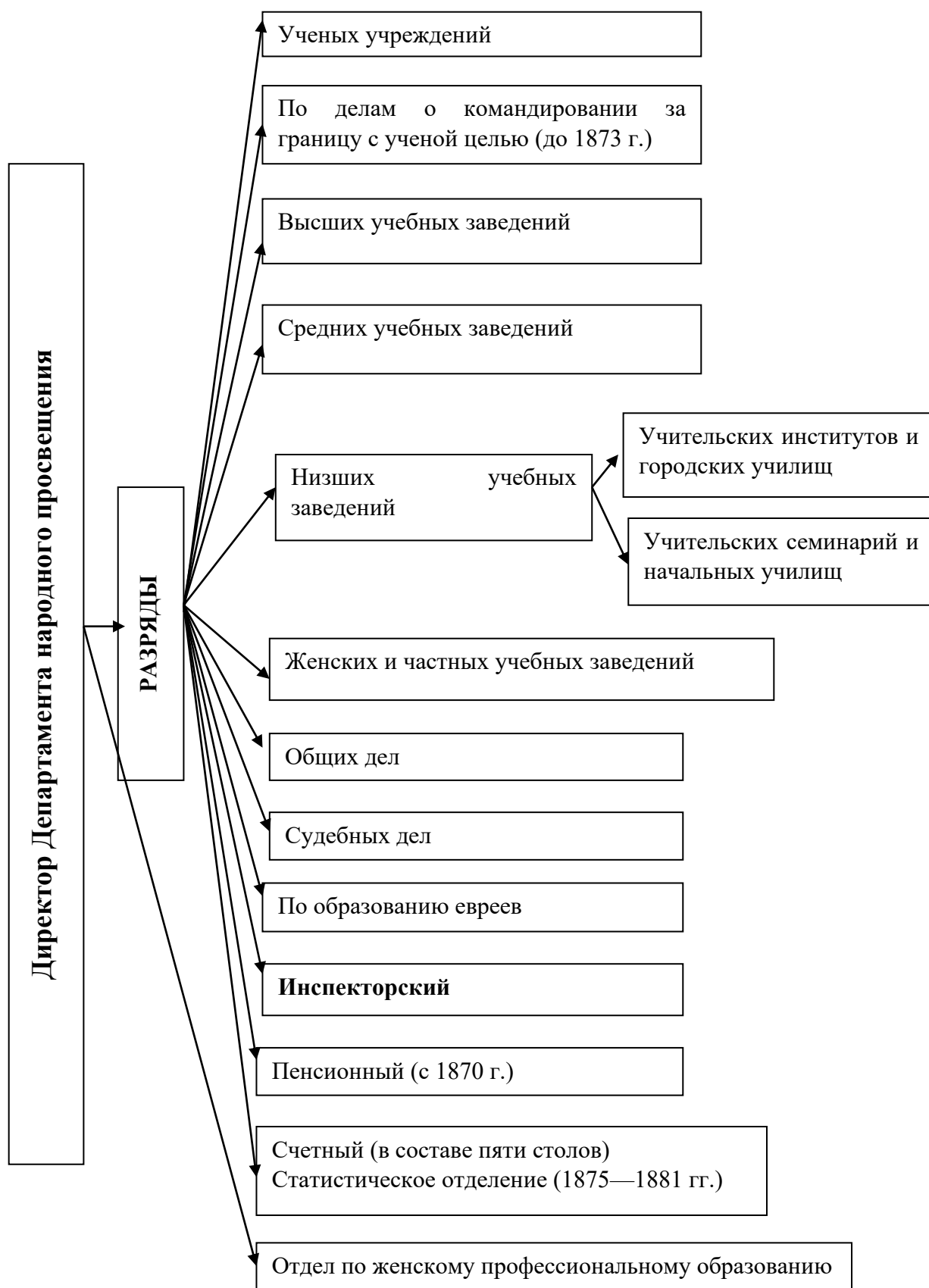


Рисунок 2. Структура Департамента народного просвещения (1863—1904 гг.)



В 1864 г. было Высочайше утверждено Положение о начальных народных училищах, цель которого по мнению власти состояла в том, чтобы «утверждать в народе религиозные и нравственные понятия и распространять первоначальные полезные знания» [379].

Согласно вышеуказанному Положению, все школы провозглашались общедоступными и бессловными, а правительственным учреждениям, сельским обществам, земствам и частным лицам предоставлялось право открытия народных училищ. В Положении к начальным народным училищам отнесены приходские и народные училища, которые были в ведении Министерства народного просвещения, сельские училища разных наименований, которые были во введении Министерств государственных имуществ, внутренних дел, удельного и горного и др. дел, церковно-приходские училища, находившиеся в ведении церкви и все воскресные школы, которые учреждались различными структурами и частными лицами [379].

Большое внимание в Положении было уделено вопросам управления училищами, которое возлагалось на училищные советы. Но принятию такого решения предшествовало обсуждение двух точек зрения по этому вопросу - об управлении народными училищами силами министерства и других государственных ведомств (министр народного просвещения А. В. Головнин) или земством (барон М. А. Корф). В результате обсуждения пришли к решению, согласно которому сохранялись предложенные министерством губернские и уездные училищные советы и в них вводились представительства от земств. Земству представлялась забота о материальном обеспечении открываемых им школ, однако контроль и руководство учебной частью оставались за Министерством народного просвещения.

Состав училищных советов определялся следующим образом: «Училищные советы состоят:

а) уездный совет — из членов от министерств: народного просвещения и внутренних дел, духовного ведомства православного исповедания, двух членов от уездного земского собрания и по одному от тех ведомств, которые содержат у

себя начальные народные училища. В тех городах, где есть начальные народные училища, содержимые на счет городских сумм, в училищном совете находится член от городского общества. Попечители народных училищ, городских и сельских, могут быть также членами уездных советов, по назначению губернского совета;

б) губернский совет составляют следующие лица: епархиальный архиерей как первенствующий член, начальник губернии, директор училищ и два члена от губернского земского собрания. Попечитель учебного округа имеет право в бытность свою в губернском городе присутствовать в губернном училищном совете. В случае болезни или отсутствия епархиального архиерея, место его занимает викарный, где он есть, а где его нет, там старшее в городе духовное лицо, но в сем последнем случае председательство в губернном совете принадлежит губернатору» [379].

Согласно определенным Положением полномочий уездные училищные советы осуществляли наблюдение за преподаванием во всех начальных народных училищах города и уезда, и в связи с этим «обозрение их тем способом, какой признан будет советом более удобным» [379]. Однако по многим другим вопросам уездные училищные советы находились в определенном подчинении у губернских училищных советов.

Министр народного просвещения граф Д. А. Толстой в 1869 г. внес в Государственный совет представление «Об учреждении особых инспекторов народных училищ, открытии образцовых училищ и о других мерах к развитию начального народного образования», согласно которому «для сельского населения 33 земских губерний (По положения 1 января 1864 г.) и в Бессарабской области, учреждались должности 34 инспекторов, которые утверждались министром народного просвещения. Для этих целей и других мероприятий было выделено с 1870 г. по 306 000 руб. ежегодно, а именно:

- на содержание 311 инспекторов 51 000 руб. и на их разъезды 17 000 рублей;

- на содержание образцовых двухклассных училищ 34 000 руб. (по 1.000 руб. на каждое);
- на содержание одноклассных училищ 34 000 руб. (по 226 руб. на каждое);
- на учебные пособия и поощрения 68 000 рублей; на стипендии учителям из семинаристов 51 000 руб.;
- на пособия разным училищам 51 000 руб.;
- кроме того, дополнительным кредитом к смете Министерства на 1869 г. 202 000 руб. на постройку домов и обзаведение образцовых училищ» [434, с. 544—545].

В 1869 г. в каждой губернии были введены должности инспектора народных училищ. Это событие имело большое значение для расширения влияния Министерства народного просвещения в деле становления народного образования и завершения формирования организационной структуры института инспектирования учебных заведений.

С. В. Рождественский отметил: «Учреждение должностей инспекторов народных училищ было первым шагом к важной реформе, имевшей целью подчинить управление делом начального образования более действительному влиянию и контролю Министерства» [434, с. 546].

Однако лишь в 1871 г. появилась инструкция инспекторам народных училищ, в которой подробно были изложены их полномочия по надзору за деятельностью подведомственных им учебных заведений и регламентирован порядок их деятельности. При принятии инструкции инспекторам народных училищ Комитет министров признавал, что «инструкция эта ни в чем не должна изменять существующих и в установленном порядке изданных узаконений и правил по части народного образования; она должна заключать в себе лишь более подробное развитие сих правил и узаконений, с указанием тех способов, при которых инспекторы могут достигать цели возложенного на них наблюдения за нравственной и учебной стороной народных училищ. Необходимо также, по мнению Комитета, чтобы инструкция, возлагая на инспекторов наблюдение за всеми решительно народными училищами, делала различие относительно

последствий сего наблюдения по отношению к училищам, непосредственно подчиненным попечителям учебных округов, и училищам частным, и вообще содержимым на частные средства. Власть инспекторов в отношении последних училищ должна вполне согласоваться с Положением о начальных народных училищах, высочайшим утвержденным его Императорским Величеством 14-го июля 1864 года, в силу которого высшее попечение о начальных народных училищах в губернии сосредоточено в губернском училищном совете, действующем в уездах чрез посредство подчиненных ему уездных училищных советов» [322].

Согласно утвержденной в 1871 г. Инструкции инспекторам народных училищ все городские, приходские, казенные, сельские одно- и двухклассные училища, учрежденные на средства Министерства народного просвещения с пособием от местных обществ, должны были состоять под «исключительным наблюдением» инспекторов. Все прочие подлежали их надзору совместно с училищными советами. Инспекторы получили право отстранять от работы неблагонадежных учителей и приостанавливать решения училищного совета.

Принятие Инструкции инспекторам народных училищ имело большое значение для процесса институционализации инспектирования в системе образования. Начав формироваться как институт в первой половине XIX в., инспектирование народного образования продолжило процесс институционализации во второй половине XIX в. В ходе процесса институционализации инспектирования продолжилось оформление организационной структуры (дополнительно учреждены к имеющимся инспекторским должностям должности Главного инспектора училищ Западной Сибири, Главного инспектора учебных заведений Кавказа и за Кавказом, инспектор народных училищ) и были приняты официальные правила для инспекторов народных училищ.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что Инструкция для инспекторов народных училищ является одним из первых документов, регулирующих поведение самих инспекторов и их отношений с другими лицами

и учреждениями, а, следовательно, в этом документе впервые были сформулированы нормы служебного поведения инспекторского корпуса. Это существенным образом активизировало процесс становления инспектирования как самостоятельного института образования.

Инструкция инспекторам народных училищ содержала перечень «предметов наблюдения», правила работы с личным составом училищ, порядок ревизирования учебной и нравственной части, учебных пособий, внешнего и внутреннего благоустройства училищ, его материального обеспечения, отношения инспекторов с другими учреждениями и лицами по делам народных училищ, а также порядок делопроизводства и отчетности.

В соответствии с Инструкцией инспектор непосредственно подчинялся попечителю учебного округа и ему представлял свои донесения и отчеты по результатам надзора за деятельностью вверенных ему народных училищ. Инспектор также находился в тесной связи с губернским училищным советом по вопросам наблюдения за народными училищами, находящимися в его ведении.

По мнению Д. А. Толстого, «каждая губерния должна была иметь своего директора, а каждый уезд — своего инспектора». Этот принцип был положен в основу организации школьного надзора, высочайше утвержденным мнением Государственного совета 25 мая 1874 г. Однако вместо просимых 161 должности инспекторов было дано только 68.

Изменения в правительственной политике в области народного образования, в том числе в вопросах управления системой образования, прослеживаются и по Положению о начальных народных училищах 1874 г., которое в те годы было основным нормативным актом в сфере народного образования России.

Основная задача Положения 1874 г. (определявшего работу народной школы вплоть до 1917 г.) заключалась в «охранении дела народного образования от посторонних пагубных влияний поддержанием и упрочением оногo в духе религии и нравственности». Положение 1874 г., оставив без изменений содержательную часть образования, усилило административный контроль,

предоставив заведование учебной частью директорам и инспекторам народных училищ [377], которые должны были заботиться также об устройстве при народных училищах особых уроков для взрослого населения.

Согласно Положению о народных училищах 1874 г. инспектор народных училищ наделен правами и обязанностями:

- давать разрешение на открытие новых народных училищ;
- принимать решение о закрытии училищ по согласованию с председателем уездного училищного совета «в случае беспорядка и вредного направления учения»;
- взаимодействовать с попечителями народных училищ, распорядителями воскресных школ и отвечать вместе с ними за порядок в учреждениях;
- собирать и направлять всю информацию о деятельности народных училищ по результатам осмотра;
- предоставлять учителя для преподавания Закона Божьего;
- содействовать лучшему усвоению учащимися Закона Божьего, давая советы и наставления учителям по способам и приемам преподавания;
- допускать к преподаванию в народных училищах лиц, которые имеют узаконенное свидетельство на звание учителя или учительницы городского или сельского народного училища;
- заведовать учебной частью всех начальных народных училищ в губернии совместно с директором народных училищ;
- отстранять неблагонадежных преподавателей от исполнения их обязанностей с доведением о принятой мере до сведения уездного училищного совета;
- составлять годовой отчет по каждому из вверенных уездов, о состоянии всех народных училищ города и уезда;
- заведывать делами начальных народных училищ, принимать решения, а также нести ответственность за эти решения в пределах установленных полномочий в период между заседаниями училищного совета с обязанностью отдавать отчет перед советом [450, Т. 6, с. 220—348].

Указанные права и обязанности инспектора подтверждают усиление роли инспекторского корпуса в управлении образовательными учреждениями и свидетельствуют о повышении статуса инспектора. Функция инспектирования меняется от наблюдения за учреждением к контролю за соблюдением установленных правил. При этом инспектор не только мог осуществлять контроль за работой учебных заведений, но и принимать решения по результатам такого контроля, а, значит, непосредственно влиять на процесс управления народным образованием.

Еще одним направлением надзора за деятельностью народных училищ стало привлечение к школьному делу «лиц высших сословий, благонамеренность коих не подлежит сомнению». Руководство училищными советами было передано предводителям дворянства.

Для заведывания учебной частью всех народных училищ каждой губернии была создана должность директора народных училищ, а инспектор становился его ближайшим помощником. Таким образом, в ведение учебных округов поступило 34 вновь утвержденных директора народных училищ, 34 назначенных инспектора и 394 училищных совета, а уже 27 апреля 1876 г. было решено более чем вдвое увеличить штат инспекторов народных училищ, прибавив к существующим еще 74 инспектора [324, с. 1479—1489].

Решение было принято на основании представления министра народного просвещения об увеличении числа инспекторов народных училищ. В указанном представлении им было приведено несколько причин для увеличения штата инспекторов: «При сложности обязанностей, лежащих на инспекторах народных училищ, при многочисленности сих училищ, при краткости учебного времени в них, в течение которого возможны их посещения, при громадности пространств, на которых рассеяны училища и которые инспекторы должны проезжать для наблюдения за ними, и, наконец, при известных, иногда непреодолимых затруднениях в сельских путях сообщения, замедляющих разъезды по училищам двум инспекторам в губернии решительно нет возможности вести наблюдение за

школами и руководить учебною частью в них надлежащим образом» [324, с. 1479].

Одним из основных доводов был расчет времени, которое инспектор должен тратить на осмотр училищ, и времени, которое он должен тратить на переезды от одного учреждения к другому.

«Из данных, которые представлены попечителями учебных округов министерству в подкрепление означенного заявления и которые для наглядности прилагаются у сего в особой ведомости, видно, что наблюдению и руководству каждого инспектора подлежит средним числом более 218-ти училищ, рассеянных по 5-ти уездам на пространстве 37,986 квадр. верст; что срок учебного времени в училищах, в течение которого только и возможен осмотр их, продолжается средним числом до 152-х дней в году, и что, располагая этим числом дней и употребляя оное исключительно на посещение училищ, каждый инспектор должен бы осмотреть три училища в каждые два дня из 152-х, для того, чтобы раз в год посетить все училища, подлежащие его наблюдению. Но так как для осмотра каждых трех училищ, из коих по среднему выводу на каждое приходится пространство в 185 кв. верст и каждое отстоит от другого в 23-х верстах пути, инспектору нужно проехать приблизительно 70 верст в сутки и следовательно на один проезд употребить половину означенного времени, т.е. один день из двух, причитающихся на три школы, полагая по 70-ти верст в сутки, то каждые три училища инспектор должен успеть осмотреть в один день, что решительно неудобноисполнимо, так как инспектор не может ограничиваться лишь поверхностным осмотром училища, а обязан вникнуть во все подробности состояния оногo: иначе посещение училищ инспектором не будет достигать желаемой цели. Для обстоятельного же осмотра каждого училища потребуется по крайней мере день времени, а в таком случае, чтобы осмотреть 218 училищ, инспектор должен употребить такое же число, т.е. 218 дней, а для того, чтобы проезжать пространство расстояния между ними, простирающееся в сложности до 5000 верст, иметь в своем распоряжении, полагая по 70-ти верст в сутки, более



70-ти дней; всего же на осмотр 218 училищ с проездом от одной школы до другой употребить до 300 дней» [324, с. 1480].

Еще один довод состоял в том, что, кроме осмотра училищ, инспектор должен осуществлять и ряд других обязанностей, основными из которых являются:

«а) присутствие в заседаниях уездных училищных советов, коих на каждого инспектора средним числом приходится по 5-ти;

б) заведывание делопроизводством сих советов, а иногда и председательствование в оных, в некоторых же губерниях, именно: Олонецкой, Вятской и Пермской, в коих по закону не положено предводителя дворянства, а равно в 7-ми уездах Вологодской губернии, где также не имеется сих предводителей, председательствование в училищных советах составляет постоянную обязанность инспекторов народных училищ;

в) составление годовых отчетов о состоянии училищ в подлежащих уездах и составление отчетов о каждом осмотренном училище вслед за осмотром оною (по особому распоряжению министерства);

г) назначение преподавателей в училища;

д) решение дел, поступающих в уездные училищные советы в том случае, когда заседаний сих советов не бывает;

е) помощь директорам народных училищ в наблюдении за уездными училищами и другими низшими учебными заведениями, не подлежащими ведению училищных советов, а равно за частными учебными заведениями и лицами, занимающимися домашним обучением;

ж) переписка с разного рода начальственными лицами и учреждениями по делам как начальных училищ, так и других учебных заведений, подведомых инспекторам;

з) присутствие на педагогических курсах, устраиваемых для учителей начальных училищ, и представление отчетов о занятиях на этих курсах, и присутствие, по мере возможности, на испытаниях по выдаче свидетельств

ученикам начальных училищ на льготу по воинской повинности, определенную в п. 4-м ст. 56-й Устава о сей повинности;

и) исполнение экстренных поручений, вызываемых распоряжениями или высших правительственных мест, или окружных управлений, или местных губернских начальств» [324, с. 1482].

О загруженности инспектора народных училищ можно сделать вывод из обращения директора народных училищ Тверской губернии к попечителю Московского учебного округа с просьбой о введении второй должности инспектора народных училищ в Новоторжском уезде. Важность введения дополнительной должности инспектора народных училищ обосновывается отсутствием времени у инспектора на выполнение в полном объеме своих обязанностей и необходимостью усиления влияния Министерства народного просвещения на становление дела народного образования в уезде, а также изменение влияния земства на вопросы народного просвещения.

В своем обращении директор народных училищ обращал внимание на то, что увеличение инспекторов народных училищ в Новоторжском уезде, кроме лучшей постановки контроля за ходом учебного дела в училищах, позволяло бы представителям Министерства взять на себя разработку основных вопросов постановки народного образования в уезде, которые разрабатываются в настоящее время земством и часто односторонне. Не желая обсуждать с училищным советом и инспектором вопросы воспитательного и педагогического характера, земство стремится провести свои решения, часто противоречащие установленным правилам, мотивируя это требованиями жизни или своей неосведомленностью в законоположениях. Что касается непосредственной деятельности инспектора согласно установленным правилам, то если принять во внимание число учебных дней, число комплектов и времени, потребного для обревизирования одного комплекта, а также норму Министерства — 75 трехлетних школ (однокомплектных) на одного инспектора, число учебных дней — 180 (15 августа — 15 мая), число комплектов, то на одни разъезды потребуется 180 дней. «Надо иметь в виду и прием учащихся, и массу канцелярской текущей

переписки с земским и городским управлением, с учащими, с дирекцией, с казначейством и контрольной палатой». Попутно при ревизии постановки педагогического дела в школе должна ревизироваться и хозяйственная часть, ученическая и народная библиотеки, уроки для взрослого населения, вечерние чтения ученические, деятельность попечительств, должны устраиваться районные собрания учащихся. В летнее время — осмотр земских построек, выбор мест под новые, приемка оконченных, постройка и ремонт министерских училищ и т.д. Остается еще организация ремесленных классов, дополнительных предметов, детских площадок. Такой объем работы, резюмирует директор училищ, хватит не только на двух инспекторов, но и на трех, но просит хотя бы одну дополнительную должность инспектора [33].

Представление министра народного просвещения, а также материалы из переписки с попечителем Московского учебного округа отражают положение дел с организацией и осуществлением государственного надзора за учреждениями образования, подчеркивая роль инспекторов.

Увеличение штата инспекторов шло не только сразу по нескольким округам, но и отдельно, что обосновано было наличием отличным от других округов способа управления учреждениями народного образования. Так с 1 января 1877 г. была введена должность инспектора народных училищ в Астраханской губернии [328, с. 1782—1788]. В представлении в Государственный совет министр народного просвещения указал: «Астраханская губерния относится к числу губерний, в коих не введены еще земские учреждения и в коих управление начальными народными училищами и вообще низшими учебными заведениями предполагалось установить на особых основаниях, о чем Министерством народного просвещения 28-го февраля 1873 года за №2331 и было внесено представление в Государственный Совет.

Принимая во внимание, что из числа губерний европейской России Астраханская губерния остается единственной, в которой управление начальными народными училищами ведется по правилам устава учебных заведений 8-го декабря 1828 г., именно чрез местного директор[а] училищ (он же

директор гимназии) и штатных смотрителей уездных училищ, коих в Астраханской губернии имеется 2, и что этот порядок оказывается неудовлетворительным» [328].

Таким образом, указанные причины представляются весомыми для введения должности инспекторов, так как отсутствие государственного надзора способствовало неудовлетворительному состоянию дел народного просвещения в данной губернии.

Появление новых видов образовательных учреждений предусматривало и создание новых видов инспекций. В декабре 1897 г. Министерство народного просвещения утвердило особую инспекцию для надзора за промышленными училищами в составе четырех инспекторов для руководства и надзора за названными учебными заведениями. По мнению Министерства, «местные учебные начальства, будучи достаточно компетентными в деле промышленного образования в общих его чертах, тем не менее, не могли иметь в своем распоряжении надлежащее число лиц, специально знакомых с постановкой учебного дела, а, главное, практических работ в различных и при том крайне разнообразных промышленных учебных заведениях» [329]. При таком положении дел постановка учебной части в открывающихся промышленных училищах могла оказаться в крайне неблагоприятных условиях.

Для обоснования введения нового вида инспекции министр народного просвещения ссылаясь также на положительный опыт Министерства финансов, согласно которому Министерство финансов после сосредоточения в своем ведении коммерческих училищ для наблюдения за этими училищами, а равно за художественно-промышленными учебными заведениями, учредило должности главного инспектора, инспектора по художественной части и двух окружных инспекторов.

Введение должностей инспекторов было связано и с открытием большого количества новых учреждений в различных округах, в том числе с осуществлением государственного надзора за деятельностью нерусских школ. Это играло немаловажную роль в вопросах образования и продвижения на всей

территории Российской империи государственной политики в области народного образования.

В ноябре 1889 г. по представлению министра народного просвещения была учреждена третья должность инспектора народных училищ в Туркестанском крае [330]. Основанием для принятия такого решения был отчет Туркестанского генерал-губернатора о состоянии народного образования во вверенном его управлению крае, согласно которого «мусульманские школы: высшие — медресе и низшие — мектебе, не подчинены до сих пор надлежащему правительственному контролю» [330]. Кроме этого, также указывалось, что «большое количество мусульманских школ (около четырех тысяч) не охвачены надзором и нет полного представления об их деятельности, также этим пользуются лица, проводящие магометанскую пропаганду» [330].

С 1 января 1898 г. по представлению министра народного просвещения учреждена должность инспектора народных училищ Карсской области [331]. Основанием утверждения должности инспектора является «потребность слияния инородческих масс с коренным населением империи» [331].

В марте 1898 г. Государственным советом на основании представления министра народного просвещения учреждена должность инспектора народных училищ Черноморской губернии [332]. Введение должности инспектора народных училищ обосновано необходимостью решения вопросов взаимодействия армян, греков, русских и жителей других национальностей. «Правильно поставленная русская школа в указанном крае оказала бы благотворное влияние на смягчение нравов мало цивилизованных жителей, дикие наклонности которых приносили и приносят много забот русскому правительству. Вместе с сим она ознакомила бы туземное разноплеменное население с общим отечеством и способствовала бы внутреннему органическому слиянию этой местности с государством» [332].

В продолжение решения вопросов организации государственного надзора со стороны Министерства народного просвещения за деятельностью народных училищ, в том числе на территории, где работает большое количество школ для

лиц нерусской национальности, с 1 января 1899 г. Государственным советом учреждена должность инспектора народных училищ в Тургайской области [333]. Причиной данного решения было представление Министерства народного просвещения, основанного на сообщении тайного советника Ростовцева, который указал не только на «наличие 72 русско-киргизских школ, которые разбросаны на громадной территории в 400.000 кв. вер., лишенной правильных путей сообщения, но и 320 магометанских мектебе и медресе, переданных также в заведывание Министерства народного просвещения, но фактически оставленных без надзора» [333].

Также с 1 января 1899 г. должность инспектора народных училищ учреждена в Эриванской губернии [334] по причине необходимости осуществления правительственного надзора за деятельностью начальных школ на территории, где в большом количестве проживают татары, армяне, курды и другие национальности.

В тот же период были учреждены должности двенадцати инспекторов народных училищ в Варшавском учебном округе [335]. Как отмечается в представлении в Государственный совет «Объясненное положение дел требует тем большего внимания, что судьба русской школы в пределах Варшавского учебного округа связана с государственными интересами первостепенной важности. Здесь приходится считаться с враждебным отношением части польского общества и римско-католического духовенства к нашей школе. Здесь начальная школа имеет не только воспитательно-учебное, но и государственное значение, сближая мирным путем эту окраину с Империей и выполняя великую задачу объединения разноплеменных частей государства в одно целое» [335].

В то же время, в связи с ростом количества народных училищ и других учебных заведений, с 1 января 1899 г. Государственным советом учреждена должность третьего инспектора народных училищ в Псковской области [336] и с 1 января 1901 г. четвертая должность окружного инспектора при Московском учебном округе [337].

Вопрос организации государственного надзора за образовательными учреждениями на территориях Российской империи, где проживает большое количество различных национальностей, был весьма актуален во второй половине XIX — начале XX вв. Данная проблема была обозначена на основании отчета Казанского губернатора за 1879 г.

В отчете отмечалось следующее: «Было бы хорошо иметь необходимое наблюдение, чтобы преподавание в школах, состоящих при мечетях и при домах мулл, шло не в разрез с русской народностью» [351].

В связи с этим, был поставлен вопрос о подготовке инструкции для инспекторов. Однако указанный аспект был обсужден и отложен в связи с тем, что наблюдение за инородческими училищами следовало вести крайне осторожно. Правительственные органы, в том числе инспекторы, при наблюдении за означенными школами, должны вести поступательную и мягкую политику. Наблюдения следует начинать «с тех местностей, где магометанское население живет смешанно с населением русским или с крещеными инородцами, и затем, по мере ознакомления с магометанскими школами в названных местностях, переходить постепенно к посещению таковых школ в других местностях, где магометанское население более сплошное, и где магометанский фанатизм более развит» [351].

Считая одним из первых условий правильного руководства начальным образованием надлежащее развитие школьной инспекции, призванной не только наблюдать за начальной школой, но и руководить ею, а также помогать ей в повседневных нуждах, министр Н. П. Боголепов активно выступал за увеличение личного состава инспекторов.

В 1899 г. на одного школьного инспектора в Европейской части России приходилось в среднем 120 училищ, расположенных на пространстве 18 000 кв. верст, а в Азиатской части — 95 училищ на пространстве в 474 000 кв. версты (без учета еврейских, мусульманских, и др. школ, которые также подлежали надзору инспекторов народных училищ). В учебных округах стали выделять районы и участки, за которыми закрепляли инспекторов народных училищ. Это было

обосновано необходимостью закрепления за инспектором более конкретного количества учреждений для осуществления надзора, стараясь обеспечить соблюдение норм, установленных Министерством народного просвещения.

Даже при таких условиях инспектора не могли надлежащим образом исполнять свои обязанности. По наблюдениям Министерства народного просвещения недостаточность личного состава инспекции становилось неустранимым препятствием к устройству новых школ, так как нередко на месте не оказывалось лица, которое могло бы принять на себя ответственность по открытию нового училища и снабжении его всем необходимым.

Но, признавая желательным иметь инспектора в каждом уезде, Министерство народного просвещения не могло рассчитывать на ассигнование из Государственного Казначейства соответствующих сумм. Министерство ограничилось постепенным учреждением должностей директоров в некоторых губерниях и увеличением численного состава инспекторов по мере настоятельных и неотложных потребностей школьного дела и с таким расчетом, чтобы:

- 1) инспекторский участок состоял не более, как из двух уездов;
- 2) уезды, имеющие свыше 100 училищ, составляли самостоятельные участки.

Увеличение канцелярских средств каждого директора народных училищ на 300 руб. и учреждение 50 новых должностей делопроизводителей имело целью «облегчить канцелярские обязанности директоров и сохранить им больше времени и сил для исполнения более важных обязанностей» [434, с. 723].

В то же время расширение полномочий инспекторов все равно не всегда решало вопрос качественной помощи в организации учебно-воспитательного процесса образовательных учреждений. Не всегда имея достаточный уровень подготовки, а также будучи сильно перегруженными, инспектора не могли оказывать необходимую методическую помощь учителям, становясь больше статистами, а не «учителями учителей». Это хорошо видно из анализа записок инспекторов по итогам учебного года, которые подавались попечителю учебного округа.



Проведя анализ представленных записок инспекторов начальных училищ Владимирской губернии за 1913—1914, 1914—1915 учебные годы, представитель управления учебного округа отмечал, например, что «записка инспектора 2-го участка Попова представляет собой краткий эскиз постановки дела народного образования во вверенном ему участке. Хотя постановка преподавания разобрана по предметно, но, видимо, автор не хотел входить в детали преподавания и смотрит на свое дело вообще довольно спокойно. Не дано при записке ни общего перечня начальных училищ, ни списка их посещений, почему нельзя определено судить о деятельности инспектора как руководителя преподавательского дела. В общем, записка не может быть признана удовлетворительной, так как отличается бессодержательностью и носит характер деловитости» [27].

Анализируя записку инспектора 11 участка Владимирской губернии А. Ильенкова, представитель управления округа делал вывод, что «записка совершенно не может быть названа отчетной запиской о деятельности инспектора как руководителя школьного дела в уезде, так как в ней говорится о неправильности составления школьной сети в уезде, распоряжении кредитами со стороны уездного училищного совета и земства, описывается канцелярская работа инспектора, но отсутствует педагогический материал» [4, 27].

В тоже время анализируя записки инспекторов народных училищ Костромской губернии, представитель управления учебного округа констатирует, что записка инспектора I района 1 участка Кларка дельная и свидетельствует об усердном и аккуратном ведении им своего дела; записка инспектора II района 1 участка Машкова подробно и обстоятельно представляет дело народного образования в уезде, отмечая выгодные и невыгодные стороны, подтверждая, что в авторе виден серьезно смотрящий на дело народного образования человек. Вместе тем, ответственное лицо отмечает, что «записка инспектора 4 участка Карцева дает только один формальный отчет о состоянии школьного дела в уезде, не отражает личных впечатлений и видений инспектора на педагогическое дело» [12, 27].

Е. С. Гальсков, изучая становление инспекции образовательных учреждений в условиях создания государственной системы народного просвещения России (1802—1917 гг.), подчеркивает, что «факты свидетельствуют о том, что первая форма деятельности школьной инспекции — посещение училищ — по существу превращена была в формальность и никакого эффекта не давала. Из-за крайне неудовлетворительного подбора кадров инспекторов народных училищ посещение училищ как основная форма инспекторской деятельности, проводилась крайне небрежно, редко и неквалифицированно. Инспектора народных училищ, в силу отмеченного выше, не могли оказать никакой методической помощи, не могли дать дельного указания относительно устранения замеченных при обследовании недостатков» [133, с. 90].

На низкий уровень работы по подбору инспекторских кадров указывалось в циркуляре Министерства народного просвещения от 11 октября 1911 г. за №34121.

«Имея в виду случаи назначения на весьма ответственные должности инспекторов начальных училищ лиц, не вполне пригодных к тому и по образовательному цензу, ни по педагогическим и личным качествам, а равно не имеющих достаточного педагогического опыта и знакомства с начальной школою, министр народного просвещения считает долгом обратить особое внимание на необходимость тщательного выбора вполне достойных кандидатов для замещения должностей инспекторов и директоров народных училищ» [353].

На подготовку кадров обращала внимание и Государственная Дума. Так при обсуждении сметы Министерства народного просвещения на 1914 г., в Записке к смете указано, чтобы «Министерство народного просвещения обратило серьезное внимание на тщательный выбор директоров и инспекторов народных училищ, а также на их теоретическую и практическую подготовку» [374]. На что Министерство народного просвещения ответило, что обеспокоено вопросом подбора кадров и «предполагает принять меры к подготовке кандидатов на инспекторские должности путем временного прикомандирования их к опытным

инспекторам народных училищ, к устройствам для них особых курсов и других мер» [374].

В то же время Министерство народного просвещения не обращало внимание на ведение делопроизводства, которое носило бюрократический характер. Объемы бумажной работы были очень велики и постоянно увеличивались, тем самым, не давая возможности инспекторам заниматься методической работой, оказывать помощь педагогам. Показательным является высказывание в журнале Министерства народного просвещения (январь, 1909 г.) самих инспекторов о том, что «директора и инспектора народных училищ являются не наставниками учителей, а писарями какой-либо канцелярии, где переписка не способствует решению проблем в народном образовании и, тем более, не влияет на повышение его качества. Бесчисленное количество циркуляров, писем, счетов и жалоб не позволяли инспекторам заниматься непосредственно работой по повышению профессионального мастерства учительства и улучшению школьной жизни». Подобные проблемы существовали на всем протяжении пореформенного и революционного времени. По этому поводу высказался Н. А. Корф еще в 1881 г.: «Инспектор народных училищ должен быть не чернильницей учебного округа, а его душой» [429].

Инспектора постоянно просили снять с них «тяготы канцелярской работы» и предоставить им возможность организовать при уездных училищных советах штатную канцелярию, в которой была бы сосредоточена вся переписка по делам школы. Показательным является примерный список учреждений и лиц, с которыми директор и инспектор имели постоянные отношения и вели деловую переписку: дирекция, губернатор, епископ, земская управа, казенная палата, контрольная палата, губернское правление, губернское присутствие, казначейство, городская управа, духовная консистория, присутствие по воинской повинности, пенсионная касса, учителя, попечители училищ, частные благотворители... Кроме переписки, инспектора два раза в год составляли подробный отчет о состоянии училищ своего участка: за гражданский год — в дирекцию, за учебный год — земскому собранию, вели денежные книги и

отчетность по содержанию городских и министерских училищ, составляли для предоставления в земство «школьные сети и карты» по своим уездам, а также финансовые планы к этим «школьным сетям».

Второе, о чем просили инспектора, — это о передаче местным органам самоуправления под их ответственность всех денежных операций и хозяйственных дел по всем начальным школам.

Третье — «непременное установление максимума числа школ, которое могло быть в заведовании одного инспектора». По положению инструкции один инспектор должен был контролировать не более 50 училищ. На практике в заведовании одного инспектора было до 150 школ, а учебных дней в начальной школе — 157.

Такое положение дел приводило к тому, что на работу инспекторов поступало много отрицательных отзывов не только со стороны учительства, но и руководства земства, уездов и губерний.

Так, Новоторжское Земское Собрание Тверской губернии по результатам обсуждения доклада по народному образованию постановило довести до сведения г. Министра народного просвещения отрицательные стороны деятельности инспектора народных училищ А. Попова, которые возникают в связи с высокой загруженностью инспектора различного рода перепиской. Учитывая сложившуюся ситуацию, директор народных училищ обратился к попечителю Московского учебного округа с просьбой о командировании другого инспектора в помощь инспектору А. Попову, поскольку только таким образом может ускориться делопроизводства, так как «у А. Попова сейчас уже 2,5 тысячи исходящих бумаг и их количество будет увеличиваться при посещении школ» [33].

В работах некоторых исследователей [133, 189] директора и инспектора училищ представлены как консервативные, некомпетентные чиновники Министерства народного просвещения, главной функцией которых был политический надзор за учителями, а также подавление и торможение любой инициативы, направленной на развитие и совершенствование начальной школы. В

то же время исследования, проведенные в последние годы, говорят о другом — директора и инспектора училищ вносили серьезный вклад в развитие не только системы народных училищ, но и методику преподавания различных дисциплин, а также подготовку учительских кадров.

Исследования последних лет [125, 149, 213, 232, 243, 458] подтверждают значимость деятельности инспекторов начальных училищ в развитии системы начального образования в России и подготовке педагогических кадров для народных школ.

По отзывам современников, Илья Николаевич Ульянов был идеальным инспектором, являясь, как правильно выразился В. Назарьев, исключением в среде инспекторов. Количество школ, которые посетил И. Н. Ульянов, не поддается точному учету. По подсчетам краеведа В. К. Воробьева, за 16 лет своей работы И. Н. Ульянов лично осмотрел 784 школы в 193 селениях, в том числе 538 школ осмотрены им в 1870—1880 гг., и 246 — в 1881—1885 гг. [125].

Особый интерес представляет деятельность И. Н. Ульянова по организации школьной инспекции и определению ее функций. Он полагал, что «директор народных училищ должен осуществлять непосредственное руководство всеми находящимися в губернском городе училищами и показывать инспекторам на примере их работы лучшие образцы для развития народной школы в губернии. По его мнению, инспектирование должно завершаться показательными уроками, поощрением лучших учителей. До сих пор не потеряли своего значения ульяновские методы работы инспекторов: индивидуальное воздействие на каждого, совместное инспектирование школ, коллективное обсуждение и решение вопросов, инспекторские совещания и др. Наряду с разработкой рациональной системы инспектирования И. Н. Ульянов сумел наладить делопроизводство, разработал методику и технику статистической работы. Его отчеты о состоянии школьного дела в губернии считались образцом обобщения педагогического опыта» [232].

Работая пять лет инспектором, около двенадцати лет директором народных училищ в многонациональном и многоконфессиональном Среднем Поволжье,

И. Н. Ульянов создал свою систему инспектирования и проверки работы училищ и педагогов.

Т. С. Сергеев, исследуя инспекторский опыт И. Н. Ульянова, отметил: «Во многом благодаря его неустанной деятельности в Симбирской губернии за шестнадцать лет (1869—1886) число нормально действующих училищ с 89 выросло до 434, построено более двухсот новых школьных зданий, число учащихся удвоилось, процентное соотношение девочек к числу учащихся тоже выросло в два раза (с 7 до 15%). В губернии, в которой треть населения приходилась на нерусских, функционировали 38 чувашских, 42 мордовских, 5 светских татарских народных училищ. Некоторые из этих школ были открыты при совместных усилиях И. Н. Ульянова и его соратника И. Я. Яковлева» [458].

Не менее интересным является опыт окружного инспектора И. Я. Яковлева, который приступил к инспекторской работе через семь лет после И. Н. Ульянова, сразу же по окончании историко-филологического факультета Казанского университета в 1875 г., сменив проработавшего на этом посту в течение пяти лет Н. И. Золотницкого. К тому моменту за спиной чувашского юноши были такие события, как открытие в 1868 г. первого домашнего учебного заведения интернатного типа, будущей Симбирской чувашской учительской школы, и издание в 1872 г. первого чувашского букваря. Результаты деятельности инспектора в своем исследовании показал Н. Г. Краснов: «Если в 1875 г. в Казанском учебном округе по ведомству Министерства народного просвещения насчитывалось 41 инородческое училище, в том числе 8 чувашских, то к 1903 г., когда была упразднена должность инспектора чувашских школ, в округе функционировали 45 чувашских школ, из которых 37 были открыты или преобразованы И. Я. Яковлевым. Он поддерживал также земские и духовные (братские) школы. Число братских (братства св. Гурия) школ с 8 выросло к 1892 г. до 69, в том числе 51 чувашская, 3 марийских, 9 удмуртских, 1 мордовская, 6 русских» [243].

Многое сделал для организации просвещения мордовского народа В. Х. Хохряков. Будучи инспектором народных училищ Пензенской губернии, он

способствовал открытию 28 новых школ, а также курсов по подготовке учителей для начальных школ. По его инициативе в 1874 г. была открыта Пензенская учительская семинария, начата подготовка учителей для мордовских школ, в том числе из национальной молодежи. Он добивался открытия при семинарии мордовского начального училища, ввел преподавание мокша-мордовского языка. В соавторстве с Н. П. Барсовым и Ф. Кечиним им составлены «Азбука для мордовских учителей Пензенской губернии», «Указания учителю, как учить по азбуке», «Первоначальные уроки русского языка для мордвы» [217].

Добрую память о себе оставил инспектор народных училищ Ардатовского уезда И. М. Петяев, известный педагог, методист, ученик и последователь И. Н. Ульянова. При его содействии в Ардатове была открыта женская гимназия с педагогическим классом, где готовились учителя для уезда. И. М. Петяев был не столько инспектором, сколько методистом, главным для него была не проверка школы, а улучшение работы учителей. Он активно выступал на страницах журнала «Городской и сельский учитель», делясь педагогическим опытом с другими учителями. Широкое распространение получили его методические труды «О введении уроков арифметики в начальных народных училищах» (1898 г.), «Методические указания по преподаванию русского языка в русских и инородческих училищах» (1914 г.). Кроме непосредственного общения в училищах с посещением занятий и их анализом, инспекторский персонал устраивал районные совещания по обмену опытом, педагогические курсы для молодых учителей, отправлял сельских учителей в города для повышения квалификации на губернских курсах.

Как отмечает Н. К. Гуркина «инспектора и директора народных училищ являлись ключевым звеном в системе управления начальным образованием (училищные советы были общественными организациями), играли важную роль в развитии просвещения в стране, однако в отечественной литературе этой группе интеллигенции дореволюционной России не уделялось достаточного внимания» [149, с. 412].

В то же время, отмечая полицейский характер школьной инспекции в дореволюционном периоде России, Е. С. Гальсков в своем исследовании пришел к следующим выводам: «При изменении содержания, форм и методов деятельности инспекция на протяжении рассмотренного исторического отрезка всегда выполняла свою главную цель — обеспечение единообразия обучения в интересах высшей государственной власти.

Успешность выполнения инспекцией своих функций обеспечивалась ее высоким статусом, широкой вариативностью средств и методов деятельности, которая гарантировалась действующим законодательством.

Система инспектирования в народном просвещении прошла эволюционный путь от либерального управленческого органа до жестко бюрократической организации, с четкой регламентацией практически всех действий.

В дореволюционный период инспекция показала себя эффективным проводником государственной политики в области образования, что связано с ее грамотным законодательным построением в конкретных исторических условиях» [133, с. 150].

К началу XX в. в России был создан мощный аппарат для надзора за учебными учреждениями, который включал в себя как главных инспекторов по отдельным территориям, окружных инспекторов учебных округов, инспекторов по надзору за частными учебными заведениями, инспекторов институтов, инспекторов гимназий, инспекторов по надзору за промышленными училищами, инспекторов высших начальных училищ, так и инспекторов народных училищ, количество которых было наибольшее.

Число инспекторов народных училищ достигло к 1900 г. 350 чел. С 1904 г. до 1913 г. число инспекторов выросло с 401 до 682, то есть в 1,7 раза за десятилетие.

Таким образом, следует говорить о становлении института инспектирования системы народного просвещения в России, основная задача которого заключалась в надзоре за деятельностью вверенных Министерству народного просвещения учреждений. Установилась организационная структура института



инспектирования (инспектора для различных учреждений и инспекции), формы деятельности инспекторов (обзор (смотр), ревизия) и формально утвержденные инструкции. Однако, кроме выполнения своей основной задачи, институт инспектирования принимал самое непосредственное участие и в решение текущих дел и вопросов, возникающих в процессе функционирования учебных заведений, и в изыскании мер, способствующих общему усовершенствованию их деятельности.

Сформировавшись, институт государственного инспектирования стал выполнять задачи, поставленные перед ним государством — надзор за деятельностью образовательных учреждений, соблюдение учреждениями единых правил функционирования и реализация равных прав граждан на получение образования.

### **Выводы по Главе 3**

Основы формирования института инспектирования учреждений народного просвещения в дореволюционной России были заложены в первой половине XIX в. Это было обосновано созданием системы управления народным образованием, которому способствовало учреждение Министерства народного просвещения и реформирование системы народного образования.

Свой вклад в процесс институционализации инспектирования внесла деятельность попечителей учебных округов, директоров гимназии, смотрителей училищ, визитаторов, которые задолго до появления инспекторского корпуса осуществляли процесс обследования подведомственных училищ, оценивали деятельность администрации, готовили отчет о состоянии дел в губернии по вопросам народного просвещения.

Вначале основным документом для осуществления осмотра учебных заведений в учебном округе были «Предварительные правила народного просвещения», а позднее — «Устав учебных заведений, подведомых университетам», принятый 5 ноября 1804 г. В этом документе были определены

основные правила и требования к организации обучения. Наряду с Уставом для визитаторов в университетах готовили наставления, рекомендации, которые являлись руководством при инспекции учебных заведений.

Изменение политики управления учебными заведениями, обоснованное необходимостью усиления правительственного надзора за обеспечением благонадежности учебных заведений, способствовало формированию инспекторского корпуса в народном образовании, а в дальнейшем и института инспектирования народного образования.

На начальном этапе должность инспектора была учреждена в учебных заведениях для надзора за студентами, а позже должности инспекторов учредили и для надзора за учебными заведениями, подведомственными Министерству народного просвещения. Выбору инспектирования в качестве формы надзора за учреждениями народного просвещения способствовало общее распространение инспекций в России в различных сферах деятельности. Имеющийся опыт позволил сделать процесс формирования инспекций народного просвещения более эффективным.

В системе государственного управления народным образованием Министерством народного просвещения были учреждены инспектора по контролю за частными образовательными учреждениями, затем по надзору за казенными училищами и инспектора гимназий, которые участвовали в управлении учебных округов. Кроме этого, были также введены инспектора начальных училищ в каждой губернии.

Непосредственно становление института инспектирования народного просвещения в России соотносят со второй половиной XIX в., когда был юридически закреплён статус инспектора на нормативном уровне.

Правовой статус инспектора, прежде всего, начальных училищ, его права и обязанности были определены Инструкцией инспекторам народных училищ 1871 г. Данный документ содержал перечень предметов наблюдения, регулировал отношения инспекторов с другими учреждениями и лицами по делам народных училищ, а также определял порядок делопроизводства и отчетности. Указанная

инструкция являлась основным документом, определяющим статус должностных лиц, их полномочия и порядок взаимодействия инспекторов.

Наличие Инструкции инспекторам народных училищ 1871 г., Положения о начальных народных училищах 1874 г. и ряд других нормативных правовых актов формализовали и упорядочили отношения между инспекторами как должностными лицами, представлявшими органы государственной власти, и учебными заведениями, учителями. Таким образом, признание на уровне государства и общественности статуса инспекций и инспекторов является несомненным подтверждением факта становления института инспектирования в системе народного образования.

К началу XX в. в России был создан мощный аппарат для надзора за начальными учебными учреждениями.

Как свидетельствуют архивные и публицистические материалы инспектора по-разному исполняли возложенные на них обязанности, в том числе в связи с существенным превышением допустимо возможного количества подведомственных учебных учреждений. Это оказывало непосредственное влияние на качество и эффективность управления образованием в России в пореформенный период.

Приведенные примеры деятельности инспекторов подтверждают тот факт, что в России шел процесс институционализации инспекторского корпуса как важного элемента обеспечения эффективного управления образованием в дореволюционной России. Формализм в деятельности инспектора стал следствием перегрузки инспекторов.

Таким образом, институт инспектирования школьного образования в дореволюционной России сформировался, функционировал и выполнял главную задачу, поставленную перед ним Министерством народного просвещения — надзор за вверенными образовательными учреждениями.

Инспектирование учебных заведений стало законодательно закрепленной формой деятельности органов управления образованием. Следовательно, можно

говорить о том, что деятельность инспекции осуществлялась в образовательном пространстве России и оказывала позитивное влияние на его развитие.

Инспекторы учебных заведений осуществляли свои действия в рамках законодательно представленных им полномочий, несли ответственность за свою деятельность, имевшую организационно-педагогический характер, принимаемые решения и их последствия. Кроме того, функционирование инспекторского корпуса организационно и ресурсно обеспечивалось органами власти. Устойчивость системных связей внутри инспекторского сообщества, совместная деятельность инспекторов по выполнению возложенных на них функций и решению социально значимых задач позволяют определить инспекцию и инспекторство в области образования в дореволюционной России как сложившийся институт в системе общего образования.

Установление полномочий по надзору инспекторами за студентами в университетах, надзирателями за лицеистами и учащимися пансионов, обозрение попечителями учебных округов, директорами училищ и гимназий, почетными и штатными смотрителями подведомственных учреждений, осуществление управления (принятия управленческих решений) на основе полученной информации по результатам исполнения закрепленных полномочий — все вышеперечисленные факты позволяют говорить о начале процесса институционализации инспектирования в системе народного просвещения, оформления отношений, возникающих между государственным аппаратом управления и уполномоченными лицами, и организационной структуры.

Следует отметить, что формирование института инспектирования начинается «снизу», с оформления должностей инспектора в учебных заведениях (инспектор студентов, инспектор гимназии, инспектор пансиона) для внутреннего надзора, и только потом вводятся инспекторские должности для внешнего надзора за деятельностью учебных заведений.

## **ГЛАВА 4. ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСПЕКТИРОВАНИЯ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1917—1990-Е ГГ.)**

### **4.1. Реформирование института инспектирования системы народного образования в условиях строительства новой школы (1917—1923 гг.)**

Революционные процессы, происходившие в России в начале XX в., привели не только к изменению государственно-политического, идеологического и общественно-экономического строя страны, но и глобально изменили идеологию народного образования. К таким выводам пришли авторы коллективной монографии отмечая, что «насильственная смена политического, социального и экономического строя привела к разрушению веками сложившейся традиционной системе отечественного образования, и появлению новой концептуальной идеологической основы развития народного просвещения с опорой на новую нормативно-законодательную базу и разветвленную управленческую структуру» [104, с. 38].

В основу новой идеологии развития народного просвещения были заложены идеи В. И. Ленина, проводником которых в жизнь была группа его соратников и первый комиссар народного просвещения А. В. Луначарский.

Первоочередные задачи по устройству и общему руководству народным просвещением, основные направления просветительной деятельности и главные цели в области народного образования А. В. Луначарский обозначил в своем обращении к гражданам России «О народном просвещении» 29 октября 1917 года [285].

Первые шаги строительства нового государства, в том числе новой системы народного образования, характеризовались многими исследователями данного периода как новаторские, стремящиеся отказаться от всего старого дореволюционного и сломать его. Это нашло отражение в первых документах нового государства, которыми все учебные и просветительские заведения

передавались в ведение Наркомпроса. Упразднялись должности попечителей учебных округов и их помощников, главных и окружных инспекторов и состоящих при них секретарей и помощников секретарей, а также попечительские советы и канцелярии при учебных округах, должности директоров, начальниц, инспекторов и заведующих в средних учебных заведениях, должности почетных попечителей и попечительниц, почетных смотрителей и смотрительниц, блюстителей.

Вместе с тем отказ от должностей инспекторов и функции надзора в системе народного образования не следует рассматривать как отказ в целом от института инспектирования народного образования. Отметим, что рассматриваемое время характеризуется не только отрицанием опыта прошлого, но и поисками путей формирования новой системы образования, которая позволила бы сформировать нового человека, реализовать новую философию и форму управления системой образования. Поиски нового привели к учреждению должности инструктора, функционал которого во многом повторял функции инспектора образования в дореволюционной России.

Должность инструктора в системе просвещения была введена Декретом Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 16 октября 1918 г. «Основные принципы единой трудовой школы» (ст. 9). «При Народном Комиссариате Просвещения и Отделах Народного Образования учреждаются должности инструкторов. На обязанности инструкторов лежит периодическое посещение школ для поддержания живой связи их с соответствующими Отделами Народного Образования и в целях оказания помощи преподавателям в их педагогической работе» [157].

На инструкторов возлагались задачи проведения в жизнь основных идей революции, получение обратной информации о жизни школы. А для этого были необходимы люди, полностью разделяющие идеи новой власти.

Выстраивая новую систему управления народным образованием во главе с Государственной комиссией по просвещению и Народным комиссариатом просвещения (Наркомпрос), новым правительством возлагались на нее большие

надежды, которые, как показало время, не оправдались в полном объеме. На местах руководство делом народного образования (дошкольного, школьного и внешкольного), за исключением высшего, осуществляли Отделы народного образования, образуемые при исполкомах областных, губернских, уездных и волостных Советов Рабочих и Крестьянских депутатов. При каждом отделе народного образования создавался Совет народного образования как контрольно-совещательный орган.

В совокупности, перед всей системой управления народным образованием были поставлены задачи по собиранию ранее разорванной и разбросанной по различным ведомствам сети просветительных учреждений, проведению в жизнь Декрета об отделении школы от церкви и борьба за светскую школу, реорганизации школы на началах совместного обучения, разработке основ организации единой трудовой школы и национальной школы, пропаганде идей советского просвещения и агитации среди населения, учительства, учащихся за активное участие в деле реформы народного образования, борьбе с саботажем реакционно настроенного учительства.

Решению поставленных задач способствовала большая информационная и инструктивная работа на местах, которую проводили инструктора инструкторско-информационных отделений, а в некоторых губерниях и отдельно введенные должности «разъездных инспекторов-организаторов». В эту конструкцию и включались школьные инструктора. В Инструкции разъездным инспекторам-организаторам, разработанной Петроградским губернским советом народных депутатов, отмечалось, что цель введения таких кадров состоит в установлении постоянной живой связи Губернского совета народных депутатов с местными уездными и волостными советами народных депутатов на предмет ведения совместной контекстной работы по укреплению советских организаций, где их деятельность имеет осведомительный, организационный и агитационный характеры [38].

Инструкторско-информационные отделения входили в состав организационной части Организационного Управления Губернского отдела

народного образования (ГУБОНО) согласно распоряжению по Наркомпросу №152 [51]. Формирование организационной части в составе Организационного Управления ГУБОНО осуществлялось в целях проведения единого организационного плана Наркомпроса в пределах губернии. Достижение запланированной цели обеспечивалось решением задач по планомерному руководству организационной работой в области народного образования в губернском масштабе, которая включала следующие направления:

- получение информационных и инструкторских материалов по Народному комиссариату просвещения (НКП);
- собирание сведений и учет работы губернского народного образования (Губнаробраз), его органов и учреждений;
- разработка специальных материалов в справочных, методических и научных целях;
- осведомление народных масс о результатах работы НКП Губнаробраза и его органов;
- пропаганда методов народного образования в РСФСР среди трудящихся масс губернии.

Для реализации обозначенных направлений в состав организационной части включались инструкторско-информационный подотдел с соответствующими отделениями в составе Губернских управлений ГУБОНО, статистический подотдел со справочно-статистическими отделениями в составе губернских управлений (Губуправлений), подотдел съездов и выставок и бюро печати.

К функциям инструкторско-информационного подотдела отнесена разработка организационных форм народного образования и проведение в целях единства организационного плана и координации работы всего инструкторского персонала ГУБОНО и его подготовки, а равно и собирание, распространение и комплектование всех материалов информационно-инструктивного характера касательно дела народного образования в губернии и осведомление о них [51].

В целях координации деятельности инструкторских сил, находящихся в распоряжении подотделов и отделений Губнаробраза, их рационального



использования, установления общей линии инструктирования создавались Губернские Инструкторские бюро, которые осуществляли свою деятельность на основе Положений о Губернском инструкторском бюро [51].

Согласно Положению в состав Губернского Инструкторского бюро входили заведующие Инструкторско-информационными отделениями Губернского подотдела социального воспитания (Губсоцвоса), Губернского комитета (отдела) политического просвещения (Губполитпросвета) и Губернского отдела профессионального образования (Губпрофобра), представители старших инструкторов и инструктора, по одному от каждой отрасли просветительской работы (например, школьного, клубного, дошкольного, библиотечного и т.д. дела), которые имеются в Губнаробразе.

В круг деятельности Губернского Инструкторского бюро входило рассмотрение различных материалов организационного характера, вырабатываемых инструкторским подотделом, и дача по ним заключений, координация в области инструктирования деятельности всех Губуправлений и выработка общего плана инструктажа, содействие планомерному распределению инструкторских сил с намечаемой Бюро схемой районизации губернии, установление единообразных форм проведения учета всех инструкторских сил в губернии, фиксация очередных инструкторских работ и поездок, содействие поднятию уровня квалификации имеющихся инструкторских кадров [51].

Инструктора, выезжая на места, проводили большую работу как инструктивную, так и организационную по делу народного образования. В самом начале инструктора работали в целом по вопросам народного просвещения, подробно обследуя закрепленные волости. Это отчетливо просматривается в отчетах районных инструкторов. Например, в отчете районного инструктора П. А. Бельского, который обследовал по поручению Культурно-просветительного Бюро Царицынскую волость 25 января 1918 г., было указано, что при волостном земстве существуют культурно-просветительская комиссия по внешкольному образованию и Совет по народному образованию. Однако деятельность этих учреждений проявлялась в очень слабой степени, а именно только в приобретении

и распространении нескольких сотен брошюр. Широко в волости развивается кооперация, которая имеет слабые тенденции к выделению из себя каких-либо органов для культурно-просветительской деятельности. Не заинтересовано в развитии культуры и просвещения и население волости, но почва для начинаний есть, уверен инструктор.

Другая ситуация выявлена П. А. Бельским при обследовании Кусково-Перовской волости, хотя имеющиеся при волостном земстве культурно-просветительская комиссия и Совет по народному образованию собраний еще не проводили. Но кооперативные организации, которые развиты широко в волости, имеют при себе культурно-просветительские организации, а в некоторых имеется даже две организации, но направлена их деятельность больше на постановку спектаклей. При некоторых организациях имеются небольшие библиотеки, другие делают попытки устроить библиотеки, но они очень слабые. Обращает на себя внимание попытка Новогиреевского общества содействия среднему образованию проведения в декабре курсов по огородничеству. Особо обратил внимание инструктор на тот факт, что население Кусково-Перовской волости резко делится на две несмешивающиеся группы: интеллигентно-поселковую и рабочую. Именно в первой из них развито стремление к культурно-просветительской деятельности, в то время как во второй, рабочей группе, имеется раскол на две части по политическим взглядам, что и мешает им построить культурно-просветительскую деятельность на прочной основе [43].

Совсем по-другому в более поздний период инструктор Инструкторского отдела Центрального Комиссариата по просвещению А. Тихомиров в докладе по Новгородской губернии отразил все многообразие работы инструктора на местах, показав, как сложно шло формирование новых органов управления народным образованием. Длительность решения данного вопроса в Новгородской губернии объяснялось инспектором наличием спорных позиций учительства и представителей Исполкома, каждый из которых приводили достаточно убедительные доводы. Не помогло и выступление самого инспектора на совещании по данному вопросу. Однако, ближе познакомившись с делами, он

пришел к убеждению, что Совет Народного Образования в Новгородской губернии необходим [39].

Сложно проходили процессы формирования уездных и волостных отделов народного образования. Инструктора при выездах не только выступали с разъяснением о необходимости создания всех органов власти в системе народного образования, но и готовили письменные памятки, письма (циркуляры), разъяснения основных положений документов из центра.

В докладе инструктора Инструкторского отдела Центрального Комиссариата по просвещению А. Тихомирова отмечалось, что «Губернский отдел народного образования в Новгородской области уже имел правильный состав, чего нельзя сказать про уездные отделы, а волостные почти нигде не существовали. Чтобы наладить дело по формированию отделов образования, на совещании в Новгороде решил обратиться с циркуляром, согласно которому уездные отделы:

- 1) должны исправить свою конструкцию соответственно Положению;
- 2) должны организовать волостные отделы народного образования, а затем и проверить правильность их устройства.

Чтобы не заставлять волостные Исполкомы блуждать в довольно обширных «Положениях», на него была сделана мною выборка положений, касающихся волостных отделов народного образования и отдано в секретариат типографии для напечатания и рассылки» [39].

Инструктор Инструкторского отдела Центрального Комиссариата по просвещению Панин в докладе о посещении г. Балашов 10 июля 1918 г. отмечал, что «ведает в г. Балашове делом народного образования Отдел народного образования, который подразделяется на подотделы Школьный и Внешкольный. Во главе отдела образования стоит комиссар, во главе школьного подотдела — заведующий, а во главе внешкольного подотдела — коллегия из нескольких человек (окончательно еще не организован). Инструкции по организации отделов из губернии и из Центра получены и разосланы по волостям, но к организации отделов еще не приступали, так как состав Исполнительного комитета недавно

сменен другим (большевистским), общее собрание для организации отделов и советов по народному образованию назначено на 18 июля с. г.» [39].

Особое внимание инструкторы уделяли вопросу организации сети учебных заведений на местах и введение основных правил новой школы. В докладе инструктора А. Тихомирова отмечалось, что «все школы духовного ведомства в Новгородской губернии перешли в ведение Наркомпроса без сопротивления. Отделение церкви от государства и школы не вызывает возражений со стороны учительства и нет выступлений со стороны духовенства. В то же время в городе родители собираются отдельно изучать и оплачивать преподавание Закона Божьего, а в деревне ожидается на этой почве кое-какие эксцессы. Относительно выноса икон из школ население высказывается как о мере очень резкой... На совещании пришли к убеждению, что надо путем бесед воздействовать на сознание, а в крайних случаях обращаться в местный исполком.

Школы сельскохозяйственные перешли частично, и в особенности с большими трудностями переходят школы социального обеспечения (с приютами); здесь дело доходит до «столкновения ведомств». В одном месте пришлось решать очень запутанный вопрос... Школы железнодорожные явно не желают переходить, стараясь получить новые дополнительные ставки и преимущества...» [39].

Роль и место школьного инструктора в деле строительства новой школы имело большое значение. Он был агитатором за новую школьную систему и проводником новых революционных идей в народные массы.

Позже И. Векслер писал об этом времени как о важнейшем периоде борьбы против старой идеологии, старых форм и методов просветительской работы, неприемлемых старых методах организации педагогического процесса за новую идеологию и пролетарскую школу. Он уверял, что «необходима была огромная агитационная работа, чтобы продвинуть все новое, что принесла революция, до глубин сознания не только работников просвещения, но и широчайших масс трудящихся; надо было разъяснить и втолковать «ложь и лицемерие» старых устоев» [115, с. 74].

«Был создан инструкторский аппарат. Отрицая за инструктором всякие полномочия административного характера, мы рассматривали тогда инструктора как агитатора за пролетарскую систему просвещения в массе просвещенцев, как популяризатора новых отраслей работы» [115, с. 74].

Деятельность инструктора, формы и методы работы, рассматриваемые вопросы на местах нашли отражение в Инструкции для школьного инструктора Народного комиссариата по просвещению, утвержденной в июне 1919 г. [205, с. 171—175].

Принятый документ содержал подробный порядок действий для инструктора, что, с одной стороны, способствовало исключению проблемных ситуаций при организации деятельности, приводило к единообразию, а, с другой стороны, лишала инструктора возможности инициативы, применения нестандартных методов и приемов работы. Стремясь сформировать новый институт государственного управления в формате инструктирования, руководство системой народного образования разрабатывало и принимало документы, которые формально закрепляли складывающиеся отношения.

В то же время инструкция носила политический характер, так как согласно одному из ее положений «школьный инструктор, являясь представителем центральной власти на местах, должен быть проводником идей, стремлений и практических мероприятий Народного комиссариата по просвещению в области школьного строительства, одновременно содействуя развитию общественно-политического самосознания как школьных работников, так и учащихся, а равно и местного населения» [205, с. 171]. Кроме того, перед инструктором была поставлена задача по установлению тесной связи между учреждениями и руководящим центром, представлению органам управления исчерпывающей информации о том, как на местах осуществляется школьная реформа.

Формы работы инструктора не были новыми. Он решал поставленные задачи путем посещения закрепленных территорий и работой в отделе. При работе на закрепленной территории инструктор в первую очередь должен был

познакомиться с работой соответствующего отдела народного образования по вопросу организации школьного дела и реализации реформы.

В соответствии с Инструкцией: «Инструктор должен был принимать все зависящие от него меры к проведению в жизнь всеобщего обязательного и бесплатного обучения; помогать отделу указаниями и советами в разработке плана развития школьной сети, выработке мер побудительного характера для изыскания средств по школьному строительству, урегулирования хозяйственно-экономических затруднений жизни школы в отношении детского питания, снабжения их одеждой, обувью и т. п.

Сверх того, инструктор должен содействовать организации в школах школьных групп или особых школ для детей неграмотных, но перешедших школьный возраст. В случае какого-либо противодействия со стороны родителей, нерешительной и половинчатой тактики со стороны учительства, инструктор совместно с отделом, местными объединениями учительства должен был принять меры для борьбы с подобными явлениями путем устройства лекций, живых беседований, диспутов на соответствующие темы и т. д.» [205, с. 172].

Проводя в жизнь идеи новой трудовой школы, инструктор должен был обращать серьезное внимание на наличие в школе различных образовательных структур и организацию их деятельности в соответствии с революционными задачами. «Предметом особого внимания инструктора должна быть постановка трудового начала в школе как основной центральной части школьной реформы. Путем бесед, разъяснений, указаний и организации примерного ведения занятий инструктор способствует проведению и воплощению в жизнь принципа трудового воспитания на основе всестороннего изучения труда как источника всех человеческих знаний и умений» [205, с. 173].

Инструктор тесно работал с учительством, изучая не только их формы и методы работы, методику преподавания, но и их политические взгляды. Выступая на съездах и конференциях, инструктор уделял внимание текущему моменту и уверенно представлял позицию советской власти по острым вопросам.

Так, инструктор Инструкторского отдела Центрального Комиссариата по просвещению А. Панин в своем докладе о посещении г. Балашов сообщил, что присутствовал на собрании учителей, членов Всероссийского Учительского Союза г. Балашова и ближайших сел (всего около 200 чел.), где после 2-х докладов о VII съезде Всероссийского Учительского Союза произнес речь, выразив требование от учительства Центральной власти и разоблачая Всероссийский Учительский Союз. А. Панин отметил, что речь его была выслушана собранием с большим вниманием и докладчики отказались от возражений по существу положений Учительского Союза как лица некомпетентные [39].

Инспектор самостоятельно определял формы работы, руководствуясь инструктивными и информационными материалами, в том числе теми задачами, которые ставились перед ним Центром. Наиболее распространенными были выступления на совещаниях, собраниях, съездах, конференциях, беседы и встречи с работниками, родителями, учащимися, подготовка статей в местную печать, написание разъяснительных писем, посещение мероприятий, учреждений, осмотр, обследование учреждения и т.д. Формы работы, которые инструктор применял при выездах в губернии и уезды, он отражал в докладе.

Например, инструктор А. Тихомиров в своем докладе о работе в Новгородской губернии отметил, что «работать пришлось в мертвый сезон, когда учительство было в разъездах, а крестьянство занималось сенокосом и не могло проявлять интерес к чему-либо другому. Не было в это время ни курсов, ни съездов, ни лекций, а во многих местах общественная жизнь стеснялась военным положением и голодом. Поэтому работа сводилась к информированию о деятельности Комиссариата и приведение в действие административного аппарата. Приходилось давать ответы и советы на многочисленные вопросы, принимать участие в составлении смет, заполнять анкеты, собирать материал, указывать и раздавать литературу, перепечатывать статьи, уставы и программы, устанавливая связь с центром, устранять из отделов членов Всероссийского

Учительского Союза и делать попытки организации левых групп учительства» [39].

В Инструкции школьного инструктора были подробно прописаны дисциплинарные требования к инструктору, а также порядку организации им своей работы. Непосредственно деятельностью школьного инструктора руководил заведующий Школьно-инструкторского подотдела, который направлял его в командировки и давал ему специальные поручения.

Инструктор, получив распоряжение о командировке, должен был перед выездом в определенную губернию или уезд, получить распоряжения по командировке, рекомендации, необходимые документы и мандат.

Будучи в командировке, инструктор должен был поддерживать самую тесную связь с Центром, направляя письма (а в исключительных случаях телеграммы) в Школьно-инструкторский подотдел о своей деятельности. Инструктора обычно вели дневники, чтобы не потерять необходимую информацию.

При возникновении проблемных ситуаций, конфликтах между местными властями, работниками учебных заведений и инструктором, последний обязан был сообщить в Центр о сложившейся ситуации для получения необходимых инструкций и рекомендаций.

Завершив работу в установленные сроки (продление сроков командировки не предусматривалось без согласования с Центром), инструктор по возвращению на основное место работы, готовил развернутый доклад о проделанной работе с приложением подтверждающих документов и материалов.

В этот же период Наркомпрос издал Постановление Народного комиссариата по просвещению от 16 июня 1919 г. «О правильной постановке школьно-инструкторского дела» [395, с. 175—176]. В данном документе упорядочивался процесс школьного инструктирования, учреждались штаты школьных инструкторов при губернских, уездных и городских отделах образования, в то время как упразднялись должности инструкторов в волостях и районах. Установлена была норма по введению штатных единиц инструкторов



при городских, уездных и губернских отделах народного образования с возможностью их специализации. Постановлением Наркомпроса также предписывалось проведение работы по созданию инструкторских коллегий. Инструкторские коллегии создавались, если количество инструкторов при отделах образования было не менее трех. Работали инструкторские коллегии под руководством и контролем отделов образования. Председатели Коллегии назначались Отделом образования, секретари выбирались коллегией из числа инструкторов. Постановлением был определен порядок и формы отчетности инструкторов.

Для этого времени развития отечественного инспекторства как никогда остро стояла кадровая проблема. Поэтому в директиве отмечалось, что «ввиду невозможности в настоящее время набрать кадры квалифицированных инструкторов, надлежит перейти к системе временного (до 6 мес.) прикомандирования к должности инструкторов школьных работников» [395, с. 176]. При этом указывалось на необходимость отбора для данной работы лучших школьных работников.

С целью повышения качества народного образования Распоряжением по Наркомпросу №195 от 26 мая 1921 г. был установлен запрет всем Губернским отделам народного образования на открытие новых учреждений образования и просвещения без предварительного разрешения соответствующего Главка Наркомпроса в связи с недостаточностью материальных средств и педагогических сил для обеспечения в полной мере существующих учебно-воспитательных, просветительских и художественных учреждений, а также в связи с сильным расширением сетей учреждений и недостаточным учетом опыта постановки просвещения в Советской России. Вместе с тем указывалось на необходимость обратить «сугубое внимание» на учет работы, протекающей в существующих учреждениях, а также всемерное углубление и поднятие на должную высоту статистической и информационной отчетности, вменяя эту работу в обязанности каждого инструктора [51].

Формируя структуру школьных инструкторов для продвижения идей новой трудовой школы в трудящиеся и крестьянские массы, руководство народным образованием подчеркивало значимость инструктора как агитатора и пропагандиста. Оно стремилось показать отличие инструктора от инспектора.

Отличия деятельности инструктора новой советской власти от инспектора дореволюционной России можно увидеть, сравнив Инструкцию инспекторам народных училищ 1871 г. и Инструкцию для школьного инструктора Народного комиссариата по просвещению 1919 г.

Сопоставив эти два документа, следует отметить, что, несмотря на то, что новая власть стремилась отказаться от старой формы контроля и надзора в области народного просвещения, все же оставалось много общего между инструктором и инспектором. Прежде всего, это то, что и инструктор, и инспектор были связующим звеном между органами образования и учебными учреждениями. Они передавали информацию о состоянии учреждений и учебных дел в них, отслеживали, как исполняются директивы руководства на местах. И инструктор, и инспектор, посещая учебные заведения, знакомились с тем, как и кто преподает в учреждении, как это соотносится с политикой государства, выполняются ли установленные требования и после посещения учреждения готовили отчет о состоянии самого учреждения и учебных дел в нем. При посещении учреждения инструктор, как и инспектор, присутствовал на занятиях, вел беседы с педагогическими работниками и учащимися, при необходимости оказывал им методическую помощь. В случае выявления фактов отступления от политики государства инструктор, как и инспектор, сообщал об этом в соответствующие структуры для принятия целесообразных мер. Главные задачи инструктора, как и инспектора — содействовать развитию системы народного образования в соответствии с целями государственной образовательной политики, способствовать открытию новых учреждений, агитировать за продвижение образования среди населения.

Вместе с тем инструктор, в отличие от инспектора, наряду с обследованием учебных заведений занимался изучением деятельности органов управления

образованием на местах, наблюдал за постановкой дел в дошкольном воспитании, вел широкую культурно-просветительскую работу (выступления на митингах, съездах, собраниях, организация кружков, в том числе научных и др.).

Таким образом, проведенное сравнение позволяет сделать вывод о том, что сформированный в дореволюционный период институт инспектирования народного образования не прекратил свое существование, а реформировался в институт инструктирования, продолжая выполнять роль государственного контроля и надзора в сфере народного образования. Такая реформа способствовала совершенствованию форм и методов контроля и надзора со стороны государства за продвижением идей строительства новой трудовой школы. Несмотря на то, что в начале революционных преобразований был ликвидирован инспекторский аппарат, его роль стали выполнять инструкторы, с той лишь разницей, что акцент их деятельности был смещен на развитие общественно-политического самосознания не только школьных работников, учащихся, но и местного населения. Проводя обследование в губерниях, уездах и волостях инструктора обеспечивали связь с Центром, предоставляя информацию о том, как выполняются на местах директивы и постановления нового правительства. Разъясняя на местах органам управления народным образованием и учреждениям образования, воспитания и просвещения основные идеи строительства новой трудовой школы, инструктор предупреждал возможные нарушения, искажения, тем самым осуществлял контроль и надзор, только в форме инструктирования.

Следует подчеркнуть, что переходный период был недолгим, и уже в 1921 г., наряду с инструкторским аппаратом, начали формировать инспекторский аппарат.

В Положении об инспектуре НКП (в редакции постановления Коллегии НКП от 11.05.1922 г.) было определено, что вводится Инспектура для наблюдения за работой учреждений и органов подведомственных Губернских и Областных отделов народного образования а также учреждений подведомственных Центральным органам и всех вообще просветительных учреждений РСФСР в

связи с переходом значительной части просветительных учреждений на использование средств частных лиц, наряду со средствами, выделяемыми из соответствующих бюджетов. Это обосновано введением новой экономической политикой (НЭПа) в республике и, соответственно, привлечением частных лиц и капитала в дело народного образования.

Общее и практическое руководство инспектурой НКП находится в ведении Инспекторского отдела Организационного управления (ОргУпра) НКП, работающего на основании особого о нем Положения, утвержденного Организационным центром (Оргцентром) [36].

В Положении об инспекторском отделе ОргУпра были определены основные задачи, которые решал отдел, его структура и штатное расписание, а также функции и полномочия соответствующих органов на местах.

Инспекторский отдел Наркомпроса имел широкие полномочия при проведении инспектирования и по его результатам. Ему представлялось право требовать отмены незаконных распоряжений, прекращения незаконных действий, возбуждать дела в судебном порядке в отношении юридических и физических лиц, нарушающих распоряжения НКП, а также уличенных в бесхозяйственном ведении дел, и выступать истцом или обвинителем от имени НКП в судебных органах. Для решения поставленных задач в отделе введены должности центральных и районных инспекторов [47].

Решением заседания Коллегии НКП от 11 мая 1922 г. была подчеркнута важность, сложность и безусловная ответственность инспекторов НКП, которым предстояло «в большей степени, чем в начале революции, быть во всеоружии осведомленными в области политики НКП, обладать административным тактом в борьбе с мелкобуржуазной стихией». В связи определялись мероприятия, которые должны были обеспечить нормальные условия для работы инспекторов.

На Коллегии был поставлен вопрос о материально-правовых гарантиях инспекторов. Было решено приравнять инспекторов к ответственным работникам Наркомпроса. Кроме того, к необходимым мероприятиям отнесли премирование инспекторов натуральным довольствием, обеспечение каждого инспектора

нормальной жилищной площадью с непременным предоставлением отдельных помещений для семейных, достойным денежным содержанием во время командировок [47]. Был составлен план инспекторских выездов с 01 июля по 01 октября 1922 г., который предусматривал равномерное и последовательное обследование районов Республики центральным инспекторским аппаратом (командировки намечены в Северо-Западный, Северо-Восточный, Центральный, Северо-Кавказский, Восточный, Черноземный, Уральский, Средне-Волжский районы и Сибирь). Особое внимание было уделено вопросу рационального использования инспекторских сил.

Реализация плана предполагала три этапа. Это было вызвано соображениями тактического и технического характера (финансовые затруднения, организация бронированных мест в железнодорожном транспорте, неодинаковая подготовка инспекторов к самостоятельной работе по инспектированию народного образования).

Первая группа инспекторов была составлена из специалистов, имеющих значительный опыт организационной работы в области просвещения и способных без предварительной подготовки ориентироваться в новых задачах инспектирования. В нее вошли по преимуществу инспектора, курировавшие вопросы социального воспитания. Во вторую и третью очередь к выезду были назначены инспектора-специалисты по политпросвещению, профессионально-техническому образованию и образованию национальных меньшинств в целях проведения первого опыта инспекции политико-просветительской работы. Непосредственными задачами в этот период являлись:

- а) всемерное содействие местным органам народного образования в создании материальной базы культурно-просветительской работы;
- б) обследование положения дел просвещения по районам Республики;
- в) инспекция учебно-педагогической и административно-хозяйственной деятельности органов и учреждений народного образования [47].

В своей работе инспектора руководствовались особой инструкцией, определявшей их права и обязанности, а также точно фиксирующей маршрут

командировки в районе их работы. В инструкции указывались фамилия, имя, отчество инспектора, район инспектирования, то, что он являлся официальным представителем Наркомпроса в районе своей деятельности и вел работу по инспектированию и инструктированию органов и учреждений народного образования исключительно по заданиям НКП. Особо указывалось на то, что инспектор независим от местных органов просвещения. Отмечалось в инструкции, что в отношении ГубОНО и учреждений непосредственно подведомственных Центру, деятельность инспектора должна иметь по преимуществу «инструкторский характер» [47].

С отдельными территориями заключались соглашения между их руководством и Наркомпросом по вопросам инспектирования. Так, в Соглашении между Наркомпросом и Сибирским отделом народного образования (Сибнаробразом) по вопросу инспекции (август 1922 г.) было установлено, что для осуществления основных задач инспектирования на территории, подведомственной Сибирскому революционному комитету (Сибревкому), при уполномоченном Наркомпроса по Сибири, учреждается областная инспекция. Областная инспектура назначается уполномоченным по Сибири в количестве, определенном Соглашением с Наркомпросом [57]. Аналогичное соглашение было заключено и между Наркомпросом и Московским отделом народного образования (МОНО) [47].

Создание инспекции народного образования было необходимо, но не во всех губерниях удавалось быстро подобрать квалифицированных специалистов, сформировать необходимый штат. Отсутствие необходимого количества квалифицированных специалистов стало проблемой с самого начала формирования инспекций. Народный комиссариат по просвещению неоднократно требовал от губернских отделов народного образования продуманных и обоснованных действий по формированию инспекций. Например, в августе 1922 г. Народный Комиссариат по просвещению телеграфировал Владимирскому ГубОНО о том, что необходимо немедленно приступить к организации инспекторского аппарата. Также было отмечено, что ввиду сообщения

Владимирского Губком ВКП(б) о невозможности выделить в настоящее время «партийных товарищей» для инспекторской работы, инспекторские функции можно доверить «вполне авторитетным в деле народного просвещения и безусловно преданным Советской власти внепартийным работникам» [46].

В целом реформирование института инспектирования в системе народного образования РСФСР в условиях строительства новой школы осуществлялось путем формирования новой инспектуры, разработки системы нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность инспекций и инспекторов. Новые Положения, инструкции, нормативы, планы конкретизировали правовой статус и формы деятельности участников процесса инспектирования в новых условиях, определили порядок и условия выполнения их функций в зависимости от задач государственной политики в области образования, но сохранили сущность института инспектирования.

Особо следует отметить то обстоятельство, что Институт инспектирования народного образования изменил организационную структуру, которая теперь предполагала жесткую иерархию — инспекция НКП, губернская инспекция, уездная и волостная. Инспектирование проводилось в отношении не только учреждений, но и органов управления образованием. Инспектора стали делиться по специализации. Вместе с тем инспекторский корпус продолжил выполнять следующие функции:

- проведение инспектирования образовательных заведений в форме осмотра, обозрения и наблюдения за деятельностью органов и подведомственных им учреждений;
- осуществление контроля за соблюдением подведомственными учреждениями декретов, постановлений и инструкций центральных органов власти Республики, а также основных требований к организации учебной деятельности;
- инструктирование органов образования и учебных учреждений по введению новых образовательных программ;
- оказание помощи педагогическим работникам.

Инспектора вводились в штат центрального Организационного управления НКП, губернских и уездных отделов народного образования. Это подчеркивало их участие в управлении образованием и проведении государственной политики в области образования в органы и учреждения на местах.

Несмотря на тот факт, что в революционный период отказались от инспектирования системы образования как «полицейской» системы, в то же время в ней было много положительного, что в дальнейшем будет использоваться на практике в советской инспекции народного образования.

Институт инспектирования народного образования продолжал свое существование и все больше формализовал свою деятельность. Однако подобная ситуация со временем в очередной раз приведет деятельность инспектора к жесткой регламентации и бюрократизму.

#### **4.2. Совершенствование института государственного инспектирования системы народного образования (1924—1958 гг.)**

Процесс формирования и развития советской инспекции был перманентным, четко отражавшим основные тенденции развития образовательной политики в конкретный исторический период. Инспекции формировались не взамен инструкторского аппарата, который уже показал свою необходимость в деле построения новой системы образования и новой трудовой школы, а для усиления контроля за выполнением декретов и распоряжений вышестоящих инстанций.

За первый год деятельности (с 1 октября 1922 г. по октябрь 1923 г.) инспекторский аппарат Народного комиссариата просвещения провел большую инструктивно-методическую работу, направленную на организационное и правовое становление инспекторского корпуса. На места было направлено более 300 инструктивно-методических писем, в которых, прежде всего, давались указания по созданию материальной базы учреждений просвещения, затем по укреплению местных органов управления образованием и организации



деятельности инспекции. Большое внимание в инструктивных письмах было уделено вопросам подготовки работников просвещения, в том числе к борьбе по ликвидации безграмотности и организации деятельности по просвещению национальных меньшинств [200].

Деятельность инспекции за 1922—1923 учебный год, кроме письменного инструктажа мест и изучения соответствующих материалов, заключалась в непосредственном обследовании массовых учреждений народного образования. Были обследованы органы народного образования и учреждения в 15 областях и 61 губернии (116 уездов и 313 волостей), в том числе 11 губерний были обследованы дважды, две губернии — трижды. Кроме того, инспектора посетили и ознакомились с работой четырех автономных республик. Необследованными за этот период остались десять губерний и четыре наиболее отдаленные области.

Всего за 1922—1923 учебный год было проверено 2304 массовых учреждения народного просвещения (1383 учреждений социального воспитания, что составляет 60% от общего числа учреждений социального воспитания, 346 учреждений профессионального образования (15%), 461 учреждение политического просвещения (20%) и 114 учреждений национальных меньшинств (5 %)) [200].

Инспектора выступали с многочисленными докладами в советских партийных и профессиональных органах, информируя о целях и задачах своей деятельности. Они позитивно влияли на работу местных органов власти, способствуя увеличению выделения денежных средств на образование при формировании местных бюджетов, помогали организовывать целенаправленную работу в губернских и уездных отделах народного образования.

Одновременно следует обратить внимание на тот факт, что процесс формирования уездных инспекций проходил медленно. Так, в начале 1923 г. в Астраханской, Вологодской, Вятской, Новгородской, Тульской и Царицынской губерниях состав уездных инспекторов был оформлен не полностью. Однако уже в конце 1923 г. Наркомпрос отмечал усиленную работу местной инспекции Гомельской губернии, обследовавшей только за первые три месяца 1923/24

учебного года 994 учреждения и проведшей 157 учительских районных конференций.

Также была отмечена деятельность:

- Тамбовской губернии, обследовавшей 438 учреждения;
- Тульской губернии — 353 учреждения;
- Вятской губернии — 292 учреждения и проведший 53 учительских конференций;
- Пензенской губернии — 256 учреждений;
- Калужской губернии — 240 учреждений;
- Самарской губернии — 237 учреждений;
- Тверской губернии — 225 учреждений;
- Донской области, обследовавшей 393 учреждения, проведшей 25 конференций, 12 съездов и прочитавшей 19 докладов [145].

Наркомпрос в своих циркулярных письмах, направленных заведующим губернских и областных отделов образования, указывал на важность создания инспекций на местах и решению вопроса по кадрам [503, с. 1—3]. Заведующим губернских и областных отделов образования предлагалось «при отсутствии в данный момент достаточно квалифицированных работников для инспекторской работы, функции инспекторов временно возлагать на ответственных работников отделов народного образования» [503, с. 2]. Однако, временная мера вопроса не решала, так как ответственные работники могли только эпизодически выполнять инспекторские функции.

Вопрос о кадрах инспекторов стоял остро. Поэтому в циркулярных письмах отмечалось, что некоторые губернские отделы образования относятся к кадрам недостаточно внимательно, назначив на работу в инспекцию «людей с недостаточной общеобразовательной подготовкой, небольшим стажем просвещенской работы и очень неопределенной политической линией» [503].

В письме Наркомпроса от 21 февраля 1923 г. №4746 были указаны примерные минимальные требования, предъявляемые к губернскому инспектору:

- 1) образовательный ценз — не ниже среднего;

- 2) стаж просветительной работы — не менее двух лет;
- 3) твердая, четкая и выдержанная политическая линия.

Также отмечалось, что «для инспекторской работы, как в губернском, так и в уездном масштабе, необходимо привлекать членов Российской Коммунистической партии (РКП) или, в крайнем случае, людей, близких по идеологии к РКП, с вполне определенным марксистским мирозерцанием» [511].

Структура инспекции народного просвещения была определена Положением об инспекции народного просвещения, принятым 20 ноября 1923 г. [381].

Согласно Положению, в РСФСР создавались центральная, областная, губернская и уездная инспекции народного просвещения.

Положением были определены права и обязанности инспекций, где к обязанностям инспекции народного просвещения было отнесено:

- «наблюдение за правильностью административно-организационной работы органов и учреждений по народному просвещению;
- наблюдение за выполнением декретов, постановлений и распоряжений по народному просвещению, исходящих от ВЦИК и СНК, а также от Народного комиссариата просвещения и его местных органов;
- ревизия органов и учреждений по народному просвещению в случаях, требующих срочного ее производства;
- возбуждение в соответствующих инстанциях вопросов об отмене незаконных распоряжений местных органов и учреждений и о прекращении незаконных действий;
- обращение, в случаях необходимости, к соответствующим органам власти о привлечении к суду должностных лиц, уличенных в бесхозяйственном ведении дела и в других незаконных действиях;
- методическое инструктирование учреждений по народному просвещению и наблюдение за постановкой методической работы местных органов НКП» [381].

В отличие от инспекций народных училищ дореволюционной России приоритетными направлениями деятельности новой инспекции стало наблюдение за административным управлением и соблюдением нормативных правовых актов.

Положение определяло не только виды и основные задачи инспекции, но и ее подчиненность. «Инспекция Народного комиссариата просвещения входила в состав Организационно-инспекторского отдела Административно-организационного управления Народного комиссариата просвещения и распространяла свою деятельность на все местные органы и учреждения народного просвещения, а также на учреждения, непосредственно подведомственные Народному комиссариату просвещения, за исключением находящихся в непосредственном ведении Главного управления научными, научно-художественными и музейными учреждениями (Главнауки)» [381].

В Положении также был определен порядок формирования центральной, областной, губернской и уездной инспекции.

Центральная инспекция Наркомпроса включала в свой состав районных инспекторов и инспекторов-специалистов, где «районные инспектора вели по заданиям Организационно-инспекторского отдела и соответствующих управлений НКП обследование и инструктирование всех органов и учреждений по народному просвещению в порученных им районах, а инспектора-специалисты вели обследование и инструктирование отдельных отраслей просветительской работы и соответствующих административных органов (социальное воспитание, политико-просветительная работа, профессиональное образование, просвещение народностей нерусского языка) по заданиям соответствующих управлений НКП, согласовываемым с Организационно-инспекторским отделом» [381]. На должность инспекторов-специалистов Народный комиссар по просвещению назначал из кандидатов, которые представляло Административно-организационное управление, предварительно согласовав их с заинтересованными управлениями НКП.

Губернские инспектора народного просвещения назначались заведующим губернским отделом народного образования, из числа лиц, имевших достаточную

общеобразовательную, общественно-политическую и педагогическую подготовку, а также не менее трехлетнего стажа работы в системе народного просвещения. Численный состав инспекторов определялся Народным комиссариатом по просвещению по представлению губернского отдела народного образования. При этом Наркомпрос был наделен правом мотивированного отвода кандидатур на инспекторские должности. Подчинялись губернские инспектора непосредственно заведующему губернским отделом народного образования и инспектировали они в пределах губернии.

В пределах уезда инспектирование просветительных учреждений осуществляли уездные инспектора народного образования, которые находились в непосредственном подчинении заведующего уездным отделением народного образования в количестве, определяемом губернским отделом народного просвещения, в соответствии с директивами НКП. Назначались уездные инспектора Уездным отделением народного просвещения из числа лиц, имеющих достаточную общеобразовательную и педагогическую подготовку и не менее, чем трехлетний стаж работы в народном образовании.

Положение об инспекции народного просвещения формально закрепило правила проведения инспектирования и оформило организационную структуру института инспектирования как формы советского контроля и надзора в системе народного просвещения.

И. А. Перель в своих статьях о создании инспекции народного просвещения использовал термин «институт советской инспекции», отмечая, что данный институт является «чрезвычайно ценным и жизненно необходимым» [359, с. 68]. Но данное упоминание сочетания «институт советской инспекции» носил разовый характер и не предполагал содержательного толкования.

Уже в первый период своего существования инспектор мыслился как активный общественный работник, который строит свою работу с опорой на народные массы. По отношению к учителю ему сразу была предназначена роль старшего, а также идеологического руководителя.

Административные права инспектора были ограничены до минимума, что являлось основной отличительной чертой инспектора дореволюционной России от советского инспектора.

И. А. Перель по этому поводу писал: «Здесь была положена резкая грань между старым инспектором министерства народного просвещения и красным советским инспектором. Там — формализм, рутинная казенщина, удушение самостоятельности учительских масс, подхалимство перед начальством и пренебрежительно-хамское высокомерие к подчиненным. Здесь — агент пролетарской власти, подчиненный и подконтрольный трудящимся массам и в том числе просвещенцам, стоящим у своего педагогического станка, здесь старший товарищ, способный помочь, посоветовать, будить и крепить инициативу, вывести на широкую дорогу коммунистического просвещения» [359, с. 73].

В декабре 1923 г. прошла Первая Всероссийская конференция инспекторов народного образования, основными целями которой были:

- а) подведение итогов работы (достижения и недочеты) всего инспекторского аппарата за пройденный путь;
- б) регламентирование основных моментов деятельности инспекторов в организационном и методическом отношении;
- в) создание перспективного рабочего плана на следующий период на основе имеющихся потребностей и возможностей.

Конференция имела важное значение для деятельности инспекций, так как опыт, наработанный инспекторами за небольшой период времени, позволил выявить не только достижения, но и проблемы в организации работы инспекций различного уровня. Отсутствие нормативно установленных положений по правам и обязанностям инспекторов, принципам и методам их работы, нечеткость имеющихся норм приводили к искажению основных идей инспекции народного просвещения. «В этой области приходилось наблюдать на местах кустарничество, нередко расходившееся с основными принципами работы, а подчас заходившее слишком далеко от тех требований, которые предъявлялись советскому

инспектору народного просвещения. Объяснялось это тем, что дело, по существу новое, требовало серьезного изучения и коллективной проработки. Таким образом, конференция дала коллективную оценку созданным в центре временным теоретическим положениям и подошла вплотную к разрешению непосредственных практических задач» [200].

Основные решения конференции нашли отражение в Резолюции I Всероссийской Конференции инспекторов народного просвещения «По основным докладам Народного комиссариата просвещения о задачах и методах инспекторской работы» [431, с. 15—16].

В Резолюции было отмечено, что на губернском уровне необходимо сосредоточить внимание инспекторов на вопросах социального воспитания, политического просвещения и профессионального образования, в то время как на уровне уездов специализацию для инспекторов предполагалось не применять. Подчеркивалась в Резолюции необходимость ограничения административных функций инспекторов и важность комплектования инспекторского корпуса кадрами с учетом условий конкретной местности, а также устанавливалась периодичность осуществления инспектирования, согласно которой «периодические выезды инспекторов на места должны происходить с таким расчетом, чтобы каждая губерния, уезд и отдельное учреждение были обслужены инспекцией не менее одного раза в течение года, причем, губернская инспекция должна уделять достаточное внимание деревне» [431, с. 15—16].

С одной стороны, принимая во внимание огромную ответственность и сложность работы, и, с другой стороны, относительно слабую квалификацию инспекторского аппарата, большое внимание на конференции было уделено вопросам кадровой подготовки инспекторов и повышению их квалификации. В этой связи в Резолюции было отмечено о необходимости более активного привлечения не только Центрального института организаторов народного просвещения имени Е. А. Литкенса к повышению квалификации инспекторов, но и разного рода других курсов, организуемых Наркомпросом, а также «снабжение инспекторов официальными изданиями Народного комиссариата просвещения и

новейшей педагогической и политической литературой, и регулярное освещение вопросов теории и практики инспекторской работы в центральной и местной печати, как педагогической, так и общей» [431].

Уделено было внимание и материальным условиям работы инспекции. При этом, было отмечено, что условия являются неудовлетворительными, заработная плата инспекторов является низкой и недостаточно выделяется средств на выезды в закрепленные районы. В связи с этим, в резолюции было зафиксировано, что «конференция считает необходимым установление оплаты труда инспекторов по ставкам ответственных работников и призывает местные органы народного образования принять меры к обеспечению инспекторской работы соответствующими материальными ресурсами: отпуск, достаточных ассигнований на разъезды и снабжение спецодеждой в зимнее время. Вместе с тем Конференция просит НКП совместно с Цекпросом установить единообразную тарификацию инспекторского труда (губернских и уездных инспекторов)» [431].

В целом конференция имела большое значение для становления советской инспекции как института управления системой народного просвещения и реализации основных задач нового государства в сфере образования.

Конференцией были также приняты инструкции центральному инспектору народного просвещения, губернскому (областному) инспектору народного просвещения и уездному инспектору народного просвещения, где строго регламентировалась деятельность инспекторов, в том числе их права и обязанности.

В соответствии с Инструкцией центральному инспектору народного просвещения (от 10 января 1924 г.) центральный инспектор являлся официальным представителем Народного комиссариата просвещения в районе своей деятельности. Он устанавливал тесную связь с местными организациями и широкими трудовыми массами, привлекая их к активному участию в деле строительства народного просвещения.

Работа в командировке (на местах, в закрепленном районе) инспектором велась по плану, который готовился заранее, с учетом особенностей обследования



отдельных органов или просветительных учреждений. Все сведения о состоянии дел в области образования закрепленного района, а также отчет о проделанной работе инспектор записывал в путевой журнал. В журнал заносились и копии заключений и заметок, которые оставлял инспектор в книгах посещений органа или учреждения.

Находясь на рабочем месте, инспектор регулярно знакомился с материалами, которые поступали по закрепленному району, поддерживал тесную связь с руководством района, направляя инструктивные письма и материалы, присутствовал на заседаниях коллегии Народного комиссариата просвещения и коллегий управлений при обсуждении вопросов, относящихся к району его работы, изучал принимаемые нормативные правовые акты в сфере образования и новинки педагогических исследований.

Центральный инспектор имел широкий круг обязанностей. Кроме выступлений на съездах и совещаниях различного уровня, а также в прессе, в том числе педагогической, он был обязан:

- наблюдать за целевым использованием государственных и местных ассигнований по разделам просветительной работы, правильным построением местных управленческих аппаратов и выполнением ими запланированных мероприятий;
- содействовать укреплению аппарата губернской и уездной инспекции;
- проверять систему администрирования со стороны отдела народного образования в отношении подчиненных органов и учреждений, степень применимости к местным условиям того или иного распоряжения центральной и местной власти по вопросам народного образования;
- контролировать постановку учета работы в органах и учреждениях народного образования, а также информационную, статистическую и финансово-материальную отчетность и др.

К правам центрального инспектора было отнесено «высказывание указаний, имеющих целью исправление ошибок и недочетов, допущенных органами или учреждениями народного образования; требование отмены незаконных действий

или распоряжений, доводя об этом до сведения Наркомпроса и местных руководящих органов; представление в местные органы власти предложений о назначении, отводе или перемещении работников просвещения; обращение в соответствующие инстанции с вопросами о назначении ревизий просветительных органов и учреждений, а в особо важных случаях непосредственно проведение таковой; обращение в местные органы власти с представлением о привлечении к суду должностных лиц, уличенных в незаконных действиях или бесхозяйственном ведении дела» [206].

Кроме того, «в случаях, не терпящих никакого отлагательства (грубое нарушение закона, распоряжения, резко расходящиеся с политикой центра и пр.) инспектору было предоставлено право приостанавливать незаконные действия и распоряжения, доводя об этом немедленно до сведения вышестоящего органа. Однако, правом непосредственного администрирования по отношению к личному составу работников просвещения (назначение, перемещение, увольнение) инспектор не пользовался» [206, с. 57—59].

Аналогичными правами и обязанностями были наделены губернские и уездные инспектора народного просвещения [206, с. 62—64].

Принятие инструкций для инспекторов различного уровня способствовало институционализации инспектирования школьного образования. Вместе с тем на практике принятые нормы не обеспечивали регулирование общественных отношений при инспектировании учреждений образования. В силу объективных причин, в том числе и меняющейся ситуацией в деле народного просвещения, требовалась корректировка деятельности инспекции и принятие новых нормативных актов.

В циркулярном письме Народного комиссариата просвещения от 31 марта 1924 г. «О местной инспекции», направленного областным и губернским отделам народного образования, отмечалось, что поступающая с мест информация указывает на ряд отклонений при оформлении инспекторского аппарата на местах от общей основной линии, установленной на Конференции. В связи с чем, «Народный комиссариат по просвещению вновь вынужден дать указания по

основным организационным вопросам, касающимся работы местной инспекции» [363, с. 14—15].

Также в письме указывалось, что инспекции уделяют недостаточное внимание к обследованию политпросветительных учреждений и учреждений национальных меньшинств, что характер инспекторских обследований остается по преимуществу на линии общеорганизационной, мало затрагивая педагогическую работу учреждений, а также на отсутствие достаточной связи с профессиональными организациями в процессе работы на местах.

С целью профилактики выявляемых нарушений в письме обращалось внимание на необходимость коллективной проработке инспекторами результатов своих обследований [363, с. 14—15].

Инструктивные письма опирались на материалы обследований, проведенных Наркомпросом в 1924 г., которые позволили сделать определенные выводы о состоянии работы инспекций на местах и сформулировать основные проблемы в деятельности инспекций.

Причинами такого положения В. А. Грачев назвал «недостаток средств на содержание инспекции и отделов народного образования; недостаточное внимание к аппарату инспекции со стороны местных руководящих органов, в результате чего создавались затруднения при заполнении штатов необходимым составом работников; нежелание квалифицированных работников уходить с непосредственной педагогической работы, менее ответственной, лучше оплачиваемой» [145].

Серьезного решения требовала кадровая проблема. Неукомплектованность штата вела к перегрузке работников. Нагрузка инспектора на местах превышала установленную Наркомпросом норму.

В силу того, что на местах не все исполнялось, как было рекомендовано, 10 ноября 1924 г. Коллегией Наркомпроса была утверждена новая редакция Инструкции центральному инспектору народного просвещения. В новой редакции инструкции появились следующие разделы: «Повышение своей квалификации», «Подготовка к командировке по обследованию», «Районирование

и связь с районами», «Связь инспекции с главками». Согласно внесенным дополнениям, в целях наиболее полного и планомерного обслуживания органов и учреждений народного образования центральный инспектор прикреплялся к определенному району так, чтобы на каждого инспектора приходилось три-пять губерний, и инспектор должен лично выезжать в район не менее двух раз в год.

Кроме этого, центральный инспектор прикреплялся к одному из главных управлений Народного комиссариата просвещения. В рамках данного прикрепления предполагалось:

- участие инспектора в заседаниях коллегии главков и их отделов с правом совещательного голоса, а также получение информации главка по вопросам, касающимся деятельности инспекции в целом;
- консультация отделов главка по вопросам, касающимся работы органов и учреждений народного образования своего района;
- получение задания от главка при выезде на обследование органов образования и учреждений народного образования.

Совершенствованию института советской инспекции способствовали решения, принятые на Совещании губернских и уездных инспекторов народного просвещения, которое было проведено в мае 1925 г.

На совещании были обсуждены вопросы о задачах и целях инспекции на данном этапе, методах инспекторской работы и повышении квалификации инспектуры. С целью изучения опыта работы заслушаны доклады о деятельности инспекций Уральского отдела народного образования, Северо-Кавказского отдела народного образования, Нижегородского Губернского отдела народного образования, Смоленского Губернского отдела народного образования.

Обсудив доклады и выступления, участники совещания пришли к выводу, что «инспекция народного просвещения с каждым днем приобретает все большее значение в деле народного просвещения в связи с общим поворотом всей политики Советской власти «лицом к деревне». Такой поворот делает необходимым приблизить руководство делом просвещения к массовым

учреждениям народного образования, так как каждый инспектор есть прежде всего старший руководитель-товарищ и помощник просвещенца» [432, с. 2—11].

Учитывая необходимость инспекций не просто развернуться в сторону деревни, а стать более внимательными к учреждениям просвещения в деревне, по результатам работы совещания были сделаны выводы, определившие основные положения деятельности инспекторского корпуса, которые будут способствовать решению насущных проблем в вопросах инспектирования. Так, на совещании определили, что основными функциями инспектора являются:

- 1) организационная;
- 2) инструктивно-методическая;
- 3) контрольно-учетная (надзор).

Так как инспектор — это, прежде всего, организатор просвещения и методист, уверенно и четко ориентирующийся во всех основных проблемах современного советского просвещения, то ведущими функциями должны быть организационная и инструкторско-методическая. При этом, осуществляя функции надзора, инспектор не должен был обладать правом непосредственного администрирования, но его мотивированное заключение по обследуемым органам народного образования, массовым учреждениям должно было являться для них обязательными. Отсюда, содержание работы инспектора складывалось из обследования органов управления образованием и массовых культурно-просветительских учреждений, их инструктирования, общественной работы по пропаганде среди местного населения советской политики и идей просветительного дела, учетно-отчетной деятельности (подготовки отчетов по результатам обследования), а также методической деятельности, направленной на повышения квалификации работников просвещения.

Участниками совещания было отмечено, что работа инспекции, в том числе каждого инспектора, должна носить плановый характер с четко определенными целевыми установками.

Основными формами инспекторской работы были определены: обследовательская, исследовательская, инструкторская и консультационная работы.

В целях придания «обследовательской работе» характера широкой гласности предлагалось проведение комиссионных обследований с представительством от местных работников просвещения органов народного образования и Союза работников просвещения (Рабпрос), а также советских и партийных организаций. Обследование учреждений и органов народного образования должно было сопровождаться инструктированием, где основными видами инструктирования являются: индивидуальное инструктирование и массовое инструктирование. При этом личное инструктирование учреждений в виде демонстрации пробных и показательных уроков должно быть окончательно отвергнуто.

В результате обследования учреждения или органа народного образования инспектор составлял заключение по данному учреждению, содержащее анализ положения, четкие выводы и мероприятия, ведущие к устранению замеченных недочетов и намечающие дальнейшие перспективы работы. Заключение должно быть доведено до сведений соответствующего ОНО и всех заинтересованных организаций. Работа инспектора должна была включать заполнение дневника ежедневной записи по определенной схеме, ведение протокольных записей докладов, а также фиксация важнейших моментов своей работы.

Особое место в решении совещания было отведено вопросам подбора кадров. Было указано на необходимость осуществлять набор из активистов просвещения. При этом обслуживание учреждений национальных меньшинств должно осуществляться работниками соответствующих национальностей. Учитывая большую потребность в кадрах для инспекций, было принято решение о постановке перед Народным комиссариатом просвещения вопроса о подготовке кадров инспектуры во всех педагогических вузах.

Большое внимание в работе инспекций должно быть уделено вопросу повышения квалификации инспекторов. Этот аспект должен обязательно входить

в общегосударственную систему повышения квалификации просвещенцев. Работа по повышению квалификации должна вестись соответственно характеру инспекторской деятельности (инспектор как проводник советской просветительной политики, общественной работы, организатор-методист) по следующим разделам:

- 1) общественно-политическому, с определенным уклоном в области просветительной политики;
- 2) краеведческому;
- 3) организационному;
- 4) методическому.

Основными формами повышения квалификации следует считать ежегодные центральные и местные курсы, а также периодические инспекторские совещания и семинары с привлечением научных сил и специалистов. Желательно проведение практикумов для инспекторов при инструктивных и опорных учреждениях. Для работы по повышению квалификации инспектору необходимо выделить три дня ежемесячно и две-три недели в течение летних каникул.

В решении совещания нашли отражение и проблемы связи между инспекцией Народного комиссариата просвещения, губернскими органами управления образованием и уездными отделами народного образования, а также согласованность в их работе. Для обеспечения связи необходимо обеспечить согласованность планов инспекторской работы от центра до периферии, непереносимое проведение совместной работы при выездах на места центральной и губернской инспектуры, созыв инспекторских совещаний в центре не менее одного раза в год с обязательным привлечением низовой инспектуры. Созыв губернских конференций инспектуры следует проводить не реже двух раз в год с присутствием представителей Организационно-инспекторского отдела Народного комиссариата просвещения.

Был также затронут вопрос о правовом и материальном положении инспектора. Указывалось, что для этого необходимо установление четких взаимоотношений инспектуры с функциональными подотделами отделов

народного образования и ее разгрузку от всякой технической работы в аппарате, приравнивание инспекторов в области норм охраны труда к непосредственным работникам просветительных учреждений и закрепление права на отпуск не менее одного месяца в год. Кроме этого, было предложено дать указание со стороны Народного комиссариата просвещения органам управления образованием на местах о прекращении частых перебросок инспекторов.

В отношении материального положения было предложено установление единого принципа тарификации и оплаты труда инспекторов по ставкам ответственных работников с соответствующей оплатой нагрузки, а также решение вопроса о выдаче проездных и суточных по установленным нормам с закреплением на этот предмет твердого денежного фонда в бюджете отделов народного образования.

Резолюция данного совещания стала руководством к действию инспекций разного уровня и руководителям отделов народного образования.

Влияние на процесс институционализации инспектирования народного просвещения оказывало и общественное мнение, в том числе мнение педагогической общественности.

Учительское мнение обобщила «Учительская газета», которая провела «смотр инспекций» в 1925 г.

Целью смотра было создание «портрета инспектора» на основе отзывов о его деятельности, выявления положительных и отрицательных черт, которые определяют его взаимодействие с учителями, основных его недостатков, а равно и достижений в его работе, а также определение путей, по которым должно начаться упорядочение инспекторской работы.

В ходе объявленного «смотра инспекций» в газету поступило более 150 корреспонденций, изучение которых показало в основном негативное отношение учительства к инспекторам. Многие авторы писем, вступали в полемику между собой, отстаивая свое видение инспекторской деятельности.



В то же время было выявлено, что негативно к инспектуре чаще относилось учительство с дореволюционным стажем, молодые учителя инспекторам доверяли и сотрудничали с ними.

Подробный анализ корреспонденции, а также проблем, выявленных в ходе «смotra инспекций» дал в своей статье «Учительство об инспекторе» И. А. Перель. Не концентрируясь на негативном отношении учительства к инспектуре, автор статьи сумел рассмотреть основные проблемы в деятельности инспектора, высвеченные данным смотром.

Проблема 1. Инструктор или инспектор?

Проблема 2. Каким путем подбирать инспекторов, достаточно близких и авторитетных для органов советской власти и для учительства?

Проблема 3. Как быть с партийностью инспектора?

Проблема 4. Методы инспекторской работы.

Кроме того, автор отметил, что «смотр подтвердил целый ряд неоднократно уже отмеченных Наркомпросом ненормальных явлений, тормозящих, а иногда и обесценивающих работу инспектора. Сюда относятся:

- а) недопустимая перегрузка инспектора работой в аппарате, часто узко канцелярской, отсюда — отрыв от массовых учреждений;
- б) необходимость обслужить большое количество просветительных учреждений (иногда больше 150);
- в) частая сменяемость инспекторов;
- г) тяжелое материальное положение инспектуры;
- д) отсутствие ассигнования на разъездные расходы;
- е) невозможность поднять свою квалификацию» [360, с. 104—109].

Автор пришел к выводам, что все это не мелкие недостатки механизма, а серьезные организационные и финансовые промахи со стороны руководства. Для решения выявленных проблем «нужны серьезные организационные и финансовые мероприятия со стороны центра и со стороны местных руководящих органов советской власти» [360, с. 104—109].

Совершенствование института советской инспекции, оформление норм, правил поведения участников этих отношений, активно продолжалось в период 1920—1930-х гг., что нашло отражение в документах и циркулярных письмах Наркомпроса. В этот период были приняты и направлены на места:

- циркулярное письмо №50235 от 25 июня 1925 г. «Об охвате инспекторской работой политпросветучреждений»;
- Распоряжение Наркомпроса от 11 декабря 1925 г. №116435 «О подборе ответственных работников ОНО и инспектуры»;
- Распоряжение по Главсоцвосу от 26 июля 1926 г. №136 «О работе Детской социальной инспекции» (вместе с «Инструкцией о Детской социальной инспекции»);
- Инструкция инспектору Организационно-планового управления Наркомпроса (утверждена коллегией НКП 13 сентября 1927 г.);
- Инструкция участковой (районной) инспекции Соцвоса и Политпросвета (утверждена коллегией Наркомпроса 31 декабря 1927 г.);
- циркулярное письмо №10004/81 от 24 мая 1928 г. «План инспекторских обследований на 1928/29 год»;
- циркулярное письмо №10004/113 от 26 апреля 1929 г. «Об инспекторах по антирелигиозной пропаганде»;
- Инструкция организационно-плановому инспектору краевого (областного) и окружного отдела народного образования (утверждена заместителем народного комиссара просвещения РСФСР В. Яковлевой 20 мая 1929 г.);
- Инструкция инспектору Организационно-планового управления НКП (утверждена заместителем народного комиссара просвещения РСФСР В. Яковлевой 23 июля 1929 г.);
- циркулярное письмо №4002/97 от 16 сентября 1929 г. «Об обязанностях районного инспектора политпросвета в работе по ликвидации неграмотности»;
- Инструкция инспектору социального воспитания областных, краевых и окружных отделов народного образования (утверждена заместителем народного

комиссара просвещения РСФСР т. М. С. Эпштейном и согласована с НК РКИ (ноябрь 1929 г.);

- Постановление Совета Народных Комиссаров РСФСР «Об условиях труда инспекторов народного образования» (март 1930 г.);

- Положение о Центральной инспекции Народного комиссариата просвещения РСФСР (утверждено коллегией Народного комиссариата просвещения РСФСР 3 августа 1930 г.);

- Положение об организации и работе общественной инспектуры (сентябрь 1930 г.);

- Письмо Народного комиссариата просвещения РСФСР «Об организации инспекторской работы в районе» (сентябрь 1930 г.);

- Положение об инструкторско-инспекторской группе Учебно-методического сектора НКП (декабрь 1931 г.).

Анализ инструктивных писем и нормативных документов показал, что деятельность инспекции строилась на специализации инспекторов. В областных и окружных отделах народного образования были введены инспекторы по антирелигиозной пропаганде, выделены отдельно инспектора социального воспитания, инспектора политпросвета, была создана детская социальная инспекция.

Специализация инспекторов и реализация поставленных перед инспекцией задач были возможны при наличии кадров. Но кадровая проблема продолжала существовать и снижала эффективность деятельности института инспектирования народного просвещения. К решению задачи по обеспечению инспекций кадрами были привлечены партийные организации.

В Постановлении ЦК ВКП(б) от 5 августа 1929 г. «О руководящих кадрах работников народного образования» Центральный комитет поручил краевым, областным комитетам и ЦК нацкомпартий выделить 250 работников с опытом руководящей работы для укрепления районной инспектуры политпросвета и 50 работников с опытом агитационно-пропагандистской работы для укрепления органов методического руководства. Также для укрепления связей отделов

народного образования с рабочими и крестьянскими массами было решено утверждать районных инспекторов народного образования пленумами местных советов (или райисполкомами).

В Постановлении отмечалось, что «в целях борьбы с текучестью среднего и низового звена (инспектура) считать необходимым... местным партийным организациям прекратить практику чрезмерной дополнительной нагрузки работников этих звеньев. ... Следует наметить меры к улучшению материального положения работников отделов народного образования, создав для среднего и низового звена (в особенности райинспектуры) материальные условия, стимулирующие привлечение к этой работе передового учительства» [400, с. 187—189].

Для решения вопроса о повышении эффективности деятельности инспекций было принято решение о привлечении к инспектированию общественности. Общественная инспектура была призвана помочь штатным инспекторам осуществлять обследование отделов образования и учреждений культуры и образования. Регламентировалась деятельность общественной инспекции Положением [382].

Состав общественной инспектуры формировался на добровольных началах из рабочих-колхозников, батраков, бедняков, середняков, просвещенцев, учащихся, служащих, которые сначала рекомендовались соответствующими организациями с целью закрепления ответственности за деятельность общественных инспекторов, а затем утверждались заведующим отдела народного образования. Выбытие из состава инспектуры происходило по личному желанию или в случае отвода общественными организациями.

Согласно Положению об общественной инспекции «обязательность в работе инспектора начинается с момента принятия на себя поручения, за которое он несет общественную ответственность. Права общественного инспектора в процессе его работы и в круге его поручений те же, что и права штатной инспектуры. Работа общественного инспектора являлась основной общественной нагрузкой, что необходимо было на местах отдела народного образования

согласовывать с партийными, профсоюзными и комсомольскими организациями» [382].

Роль инспектора в деле продвижения культуры в народные массы постоянно возрастала. В письме Народного комиссариата просвещения РСФСР «Об организации инспекторской работы в районе» (сентябрь 1930 г.), отмечалось, что «исходя из этой основной политической задачи, которой является борьба за культуру, должны строить свою практическую работу органы Наркомпроса и в частности важнейшее звено в системе управленческих органов по народному образованию — районная инспекция просвещения. Ликвидация округов, перенесение центра тяжести управления в район, новые формы и методы управления и руководства, расширение прав низовых советских органов — все это неизмеримо повышает значение района и районной инспектуры» [364].

Значительным толчком в развитии инспекции и изменении ее структуры сыграло постановление ЦК ВКП(б) «О всеобщем обязательном начальном обучении» (25 июня 1930 г.), в котором указывалось на необходимость ввести повсеместно начальный всеобуч для детей 8—11 лет, начиная с 1930/31 учебного года, и признать эту работу как основную политическую задачу на весь ближайший период. Решение этой задачи было невозможно без решения вопроса как о педагогических кадрах, так и кадрового вопроса школьных инспекторов. Постановлением ЦК ВКП(б) от 21 февраля 1931 г. «О ходе всеобщего начального обучения» указано на «необходимость партийным организациям и Наркомпросам союзных республик укрепить кадры районной инспектуры путем тщательного подбора работников; прекратить переброску работников на другую работу» [402].

Для решения политической задачи в области образования был принят ряд постановлений, направленных на укрепление организационных и научно-педагогических основ советской школы:

- Постановление ЦК ВКП(б) «О начальной и средней школе» (сентябрь 1931 г.);
- Постановление ЦК ВКП(б) «Об учебных программах и режиме в начальной и средней школе» (август 1932 г.);

- Постановление ЦК ВКП(б) «Об учебниках для начальной и средней школы» (февраль 1933 г.);
- Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) «О структуре начальной и средней школы в СССР» (май 1934 г.);
- Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) «Об организации учебной работы и внутреннем распорядке в начальной, неполной средней и средней школе» (сентябрь 1935 г.) и др.

Контроль за выполнением данных постановлений был возложен на инспекторский аппарат. Кроме того, инспектора должны были выполнять и инструкторскую функцию, для реализации которой было принято решение о создании инструкторской группы при Учебно-методическом Совете (УМС) Наркомпроса, на которую было возложено:

а) «постоянная практическая помощь органам народного образования (краевым, областным и районным) в их методической работе путем проверки инспектирования как отдельных звеньев методработы, так и учебно-методического сектора в целом;

б) постоянная практическая помощь инструкторам-методистам в правильной организации инструктирования массовой школы;

в) выборочный контроль и изучение работы массовой школы по программно-методическим вопросам, оказание помощи школе в ее повседневной работе;

г) обобщение живого опыта методического руководства органов народного образования, опыта работы школы в целях организации обмена лучшим опытом как между отделами народного образования, так и между отдельными школами;

д) организация методической консультации как для органов народного образования, так и для районных инструкторов» [409].

Для усиления контроля и надзора за обеспечением всеобуча было принято решение о создании территориальной школьной инспекции при начальнике Управления начальной и средней школой Наркомпроса. Данное решение

способствовало укреплению института инспектирования и требовало нормативное обеспечение деятельности школьных инспекторов.

В 1934 г. для регулирования деятельности школьных инспекторов было принято Положение о школьной территориальной инспекции Управления начальной и средней школы Наркомпроса.

Данным Положением были установлены требования к претенденту на должность территориального инспектора. В состав территориальной школьной инспекции принимались политически выдержанные и проверенные лица, имеющие высшее педагогическое образование и стаж не менее пяти лет организационно-педагогической и административной работы в органах народного образования.

К обязанностям территориальной школьной инспекции было отнесено осуществление систематического контроля за выполнением местными органами Наркомпроса, общеобразовательными, образцовыми и вспомогательными школами, и детскими внешкольными учреждениями (в том числе национальными и транспортными) всех директив партии, правительства, Наркомпроса и Управления начальной и средней школой, а также:

- а) «проверка хода начального и семилетнего всеобуча;
- б) руководство проверочными испытаниями, учительскими конференциями и наблюдение за ходом подготовки школ, и отделов народного образования к учебному году;
- в) проверка состояния учебно-воспитательной работы в школах и вне школы;
- г) изучение специфики школьного дела в каждом крае (области), в том числе и в автономных областях;
- д) изучение состава руководящих работников школьных секторов крайоблоно и районных инструкторов с правом представления к увольнению таковых при несоответствии их своему назначению;
- е) помощь местным отделам народного образования, районным инструкторам и директорам (заведующим) школами в разрешении всех вопросов

учебной работы и жизни школы, и по исправлению встречающихся недочетов в работе;

ж) ответы и разбор дел, связанных с письмами учителей» [384, с. 10].

В Положении было закреплено, что каждый территориальный инспектор прикреплялся к определенным краям (областям) и отвечал за состояние школьного дела данных краев (областей). Инспектор строил свою работу таким образом, что половину своего рабочего времени он проводил в регионе, в котором осуществлял инспектирование по строго утвержденному плану. После каждого выезда инспектор представлял краткий доклад о проделанной работе, формулируя конкретные предложения по улучшению работы и затем контролировал ход их выполнения

Каждый территориальный инспектор своевременно снабжался всеми, выходящими в Наркомпросе, материалами организационного и методического характера (распоряжения, бюллетень, программы, методические письма и другие руководящие документы). Кроме этого, в его распоряжении были также и краевая (областная) литература (педагогический журнал, газета), и газеты из контрольных районов. Он участвовал в совещаниях заведующих районными отделами образования, школьных инструкторов и в других инстанциях, где обсуждались вопросы школьного дела краевых и областных отделов народного образования, пленума облисполкома и т.п.

Территориальный инспектор был обязан:

а) «привлекать к ответственности через прокуратуру лиц, виновных в расхищении школьного имущества, в бесхозяйственности школ, в растрате школьных средств;

б) представлять к отстранению от должности педагогов, заведующих и директоров школами, завучей (с последующим уведомлением об этом роно и облоно), а также и райинспекторов за явное извращение директив партии, правительства и Наркомпроса о школе (программах, методах преподавания и пр.);

в) возбуждать ходатайство перед Наркомпросом и краевыми и областными организациями о награждении лучших директоров и заведующих школ, завучей и



педагогов за примерную работу и о выдвижении их на более ответственные посты по руководству школой» [384, с. 10].

Расширение полномочий инспекторов, в том числе наличие возможности привлекать к ответственности, представлять предложения по отстранению от должности или к награждению, является показателем совершенствования института инспектирования народного образования, повышения значимости статуса инспектора. Подтверждением этому служит и тот факт, что Совет Народных Комиссаров Союза ССР и Центральный Комитет ВКП(б) в Постановлении СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 3 сентября 1935 г. «Об организации учебной работы и внутреннем распорядке в начальной, неполной средней и средней школе» предложил народным комиссариатам просвещения и их местным органам «поставить в качестве важнейшей задачи организацию инспектирования и систематического оперативного контроля над состоянием и работой школы, проверяя, как на деле реализуются решения партии и правительств о школе» [313, с. 170—172].

Инспектирование зарекомендовало себя как эффективная форма государственного контроля. Поэтому там, где было нужно решать важную государственную задачу в области образования, там обязательно привлекали инспекцию и, при необходимости, вводили дополнительные должности инспекторов.

В конце 1936 г. заместителем Народного комиссара просвещения Н. К. Крупской было утверждено Положение о районном инспекторе по колхозным клубам, избам-читальням и колхозным красным уголкам. Это было связано с необходимостью обеспечить проведение работы по борьбе с безграмотностью среди взрослого населения на селе.

Согласно Положению, в каждом районном отделе народного образования должен быть определен районный инспектор по колхозным клубам, избам-читальням и колхозным красным уголкам, который назначался заведующим районным отделом народного образования с последующим утверждением краевым (областным) отделом народного образования (крайоблоно). Он

отчитывался перед районным отделом народного образования, сектором домов культуры и колхозных клубов краевых (областных) отделов народного образования.

В свою очередь, районный инспектор подбирал кадры работников колхозных клубов, изб-читален и колхозных красных уголков и представлял их на утверждение заведующего районным отделом народного образования. Он также:

а) принимал участие в составлении бюджета по избам-читальням и контролировал освоение отпущенных сельсоветами средств на культурную работу;

б) принимал участие в составлении колхозами смет на культурную работу и организовывал с помощью культактива клуба проверку правильного использования этих средств по назначению;

в) принимал участие в составлении плана строительства колхозных клубных учреждений района и наблюдал за ходом строительства;

г) проводил регистрацию (паспортизацию) как существующих колхозных клубов, изб-читален, колхозных красных уголков, так и вновь открываемых по специально установленным Наркомпросом РСФСР формам.

Также «районный инспектор контролировал работу колхозных клубов, изб-читален и колхозных красных уголков и помогал им осуществлять решение руководящих органов по культурно-просветительной работе. С этой целью инспектор выезжал в район, обследовал культурно-просветительные учреждения и помогал избачам и заведующим колхозными клубами и красными уголками в их работе; проводил районный семинар работников колхозных клубов, изб-читален и красных уголков для инструктирования по текущим вопросам культурно-массовой работы; изучал опыт лучших клубов и изб-читален и организовывал передачу этого опыта другим культурным учреждениям через доклады лучших работников на совещаниях; организовывал экскурсии культурных работников в лучшие клубы и избы-читальни; созывал совещания председателей культ-секций сельсоветов по вопросам клубной работы; организовывал изучение культурных запросов колхозников путем проведения отчетных докладов культурных

учреждений на собраниях колхозников, бесед с колхозниками и т.п.» [385, с. 13—14].

Для ведения целенаправленной работы по ликвидации безграмотности и усилению данного направления работы 30 декабря 1938 г. заместителем наркома просвещения РСФСР Н. К. Крупской было утверждено Положение о районном инспекторе по школам неграмотных и малограмотных. Указанным Положением были установлены квалификационные требования, права и обязанности инспектора, а также требования к организации его деятельности.

Результаты борьбы с безграмотностью показали, что в решение данного вопроса большой вклад внесли районные инспектора по колхозным клубам, избам-читальням и колхозным красным уголкам, а также инспектора по школам неграмотных и малограмотных.

Вместе с тем продолжалась оптимизация организационно-управленческих структур инспектирования, которая выражалась в совершенствовании структуры Главной инспекции при наркомате.

Приказом Народного комиссара просвещения РСФСР от 7 января 1937 г. №70 «О Главной инспекции при Наркомате» были введены должности главных инспекторов, которые непосредственно подчинялись наркомату и по своему положению приравнивались к начальникам управлений Наркомпроса. Указания и распоряжения главных инспекторов для краевых, областных, городских, районных отделов народного образования и учреждений Наркомпроса были обязательны для исполнения и могли быть отменены только наркоматом.

Функционал главных инспекторов включал следующую деятельность:

- проведение проверки исполнения органами и учреждениями образования в краях, областях и АССР постановлений партии и правительства по народному просвещению, директив и распоряжений наркомата;
- проверка качества руководства управлений и отделов Наркомпроса РСФСР подведомственными им учреждениями;
- изучение состояния народного образования в краях и областях, а также инспектирование подведомственных Наркомпросу учреждений.

С целью улучшения работы Главной инспекции и усиления контроля за работой наркомпросов АССР, краевых, областных и городских отделов образования был издан приказ Народного комиссара просвещения РСФСР от 14 марта 1939 г. №54 «О работе Главной инспекции». Согласно этому приказу главные инспектора были закреплены за определенными административно-территориальными участками.

Следующим шагом в совершенствовании института государственного инспектирования системы народного образования Советской России было введение в 1939 г. должностей школьного инспектора Наркомпроса РСФСР и районного (городского) школьного инспектора. Цели и задачи деятельности, требования к организации работы инспекторов, а также права и обязанности были установлены принятыми Положениями.

Согласно Временному положению о работе школьного инспектора Наркомпроса РСФСР, утвержденному Народным комиссаром просвещения РСФСР 25 марта 1939 г. [129], школьный инспектор Наркомпроса РСФСР назначался Народным комиссаром просвещения РСФСР из числа лучших работников школ и отделов народного образования, имевших законченное высшее педагогическое образование. Он осуществлял государственный контроль за работой начальных, неполных средних и средних школ, школьных секторов краевых (областных) окружных отделов народного образования и школьных управлений наркомпросов АССР, а также учреждений, непосредственно связанных с работой школ (педагогических училищ, внешкольных учреждений).

К обязанностям школьного инспектора Наркомпроса РСФСР относилось следующее:

а) систематические проверки выполнения органами народного образования и школами семилетнего всеобуча в сельской местности и национальных республиках и десятилетнего в городах решений Партии и Правительства о школе, а также распоряжений Наркомпроса РСФСР;

б) знание состояния учебно-воспитательной работы в школах своих областей, краев и АССР (выполнение государственных учебных планов и программ,

качество преподавания отдельных учебных предметов, степень успеваемости учащихся, состояние воспитательной работы в школе на уроке и во внеурочное время);

в) проверка состояния методической работы (педагогических кабинетов, методических объединений учителей, организация обмена лучшим опытом работы);

г) проверка работы педагогических советов;

д) забота об обеспечении школ кадрами, их подготовке и переподготовке;

е) систематические проверки выполнения органами народного образования постановлений Партии и Правительства о правовом положении учительства, рассмотрение жалоб учителей, принятие по ним необходимых мер.

Следует особо отметить, что школьный инспектор Наркомпроса РСФСР был обязан непосредственно помогать начальникам школьных управлений наркомпросов АССР, заведующим школьными секторами краевых (областных) и окружных отделов народного образования, заведующим городскими (районными) отделами народного образования, а также инспекторам в выполнении ими особо сложных и ответственных заданий Правительства и Наркомпроса РСФСР. Он также должен был вести систематическую работу со школьными инспекторами краевых (областных) отделов народного образования и наркомпросов АССР.

В соответствии с Положением о районном (городском) школьном инспекторе, утвержденным Коллегией Народного комиссариата просвещения РСФСР 25 ноября 1939 г., районный (городской) школьный инспектор:

- осуществлял государственный контроль за работой школ;
- оказывал практическую помощь заведующим, директорам и учителям школ в их повседневной работе;
- организовывал изучение и обобщение опыта работы лучших школ и учителей района.

Районный (городской) школьный инспектор назначался народным комиссаром просвещения АССР, заведующим краевым (областным) отделом народного образования, заведующими Московского городского отдела народного образования (МосгорОНО) и Ленинградского городского отдела народного образования

(ЛенгорОНО) по представлениям соответствующего заведующего районным (городским) отделом народного образования из числа опытных учителей, хорошо знающих школу и ее задачи, имеющих законченное педагогическое образование за курс учительского института.

К обязанностям районного (городского) школьного инспектора относилось:

а) проверка выполнения школами постановлений ЦК ВКП(б) и СНК Союза ССР, СНК РСФСР, приказов Народного комиссариата просвещения РСФСР, а также постановлений местных органов власти по вопросам обучения и воспитания детей;

б) проверка выполнения закона о всеобщем обязательном обучении детей и подростков;

в) проверка выполнения школами и учителями учебных планов и программ, установленных Народным комиссариатом просвещения РСФСР, правильности применяемых методов в обучении и коммунистическом воспитании учащихся, состояния успеваемости и дисциплины среди учащихся, состояния внешкольной работы с детьми и работы школьных библиотек;

г) организация методической работы в районе на основе приказа Народного комиссара просвещения РСФСР от 23 октября 1938 г. №1383 «О восстановлении методических объединений учителей» и осуществление систематического контроля за ее проведением;

д) работа по обеспечению школ района кадрами учителей, принимая все необходимые меры к замещению вакантных учительских мест;

е) способствование созданию нормальных жилищно-бытовых условий для учителей: отслеживание своевременности выплаты учителям заработной платы, проверка обеспеченности учителей квартирами и коммунальными услугами, рассмотрение жалоб и принятие по ним необходимых мер;

ж) проверка состояния работы ученических организаций: знакомство с работой комсомольских и пионерских организаций в школах, оказание им всемерного содействия в их работе;

з) проверка состояния работы школы по связям с родителями и общественностью, оказание помощи в работе школьных родительских комитетов;

и) отслеживание своевременности финансирования школ и снабжения их учебно-наглядными пособиями, книгами, топливом и пр.;

к) систематические проверки состояния отчетности и делопроизводства в школах, в том числе правильность ведения личных дел учащихся и учителей, классных журналов и протоколов педагогических советов;

л) представление в установленные сроки на рассмотрение заведующего районным (городским) отделом народного образования отчетов о состоянии работы школ, содержащих анализ работы отдельных учителей, сведения об успеваемости и дисциплине учащихся, предложения, направленные к дальнейшему улучшению школьного дела.

Районный (городской) школьный инспектор имел право:

а) при посещении школ давать контрольные работы и диктанты учащимся, лично производить опрос учащихся и давать всем работникам школы необходимые указания по их работе;

б) при производстве обследования работы той или иной школы создавать себе в помощь бригады из учителей, общественных инспекторов рай(гор)оно, членов секций Советов депутатов трудящихся и родительских комитетов;

в) представлять в рай(гор)оно лучших учителей, заведующих и директоров школ на предмет их премирования, различного рода поощрений и для выдвижения на руководящую работу;

г) представлять заведующему районным (городским) отделом народного образования мотивированные предложения об увольнении тех или иных работников школ, не соответствующих своему назначению;

д) периодически получать за счет государства научные командировки, командировки на курсы, организуемые край(обл)оно и НКП АССР, обеспечивающие повышение его квалификации.

Следует обратить особое внимание на то, что вышеуказанными нормативными правовыми актами было закреплено положение о том, что школьный инспектор осуществляет *государственный контроль*. Такая формулировка впервые появилась в нормативных правовых актах, регулирующих правовой статус

инспектора, что подчеркивает значимость инспекций в вопросах государственного управления. Можно констатировать, что инспекция была признана государственным институтом, обеспечивающим реализацию государственной образовательной политики и участвующим в управлении советским образованием.

Таким образом, к началу 1940-х гг. стало возможным говорить не только о становлении института государственного инспектирования системы народного образования в России, но и его систематическом развитии и совершенствовании. Была выстроена структура института инспектирования, которая включала в себя Главную инспекцию при наркомате, школьную территориальную инспекцию, районных инспекторов в составе районных отделов образования, имеющих специализацию. Были утверждены положения и инструкции, регламентирующие деятельность инспекций и инспекторов, определены роли и закреплены санкции.

Вместе с тем еще очень много предстояло сделать, так как на местах вновь остро стоял кадровый вопрос, что снижало качество работы института инспектирования в целом. Об этом говорил на собрании актива Наркомпроса в апреле 1939 г. заместитель председателя Совнаркома СССР А. Я. Вышинский, отметив, что инспекторский аппарат не укомплектован кадрами, а это не позволяет выполнять в полном объеме задачи, поставленные перед инспекторами.

О необходимости повышения качества инспектирования говорилось и в приказе Народного Комиссара Просвещения РСФСР №1235 от 4 сентября 1939 г. «Об улучшении контроля за работой школ и учителей и о борьбе с фактами очковтирательства в оценке знаний учащихся» [452, с. 29—35].

В преамбуле приказа отмечалось, что 1938/39 учебный год ознаменовался значительными успехами советского учительства, и по итогам социалистического соревнования имени Третьей Сталинской Пятилетки выдвинулись сотни и тысячи новых передовых школ и учителей. Однако «отдельные отделы народного образования не пошли по единственно правильному пути, а предпочли путь ложный, ничего общего с большевистским стилем руководства школой не имеющий. В течение года они работу школ и учителей систематически не



изучают, не вникают в суть явлений, происходящих в школах, не контролируют работу каждого учителя и судят о работе школы и учителя только на основе голых сводок, так называемых средних процентов успеваемости учащихся.

Такая негодная, бюрократически-канцелярская практика руководства школой не могла стимулировать учителя на повышение своей квалификации и улучшение качества учебной работы, толкала отдельных учителей на снижение требований к знаниям учащихся, на очковтирательство, то есть на путь обмана советского государства» [452, с. 29].

Обосновав решение, Народный Комиссар Просвещения РСФСР П. А. Тюркин приказом обязал «зав. край(обл)ОНО, НКП АССР и зав. рай(гор)ОНО, всех школьных инспекторов систематически проверять правильность даваемых оценок знаний учащимся, привлекая к ответственности как непосредственных виновников очковтирательства, так и лиц, побуждающих учителей становиться на путь очковтирательства» [452, с. 33]. Приказом была установлена необходимость «прекратить установившуюся в отдельных районах и областях неправильную практику в работе школьной инспекции, при которой школьный инспектор появляется в школе лишь в связи с «сигналом» о том или ином неблагополучии, полученным из школы, или о школе. Установить, как незыблемое правило — плановое инспектирование школ» [452, с. 34].

Приказом был установлен порядок проверки работы школ, который обеспечивал посещение инспектором каждой школы не менее одного раза в учебную четверть. По результатам проверки работы учителей и руководителей школы «школьным инспекторам предписано сообщить свои выводы педагогическому коллективу и указать директору школы необходимые меры для изжития установленных ими при проверке недочетов в работе школы. Выводы и предложения по итогам проверки работы школы каждый инспектор обязан оставлять в школе в письменном виде» [452, с. 34].

Вместе с тем наличие установленных требований по проведению инспектирования учебных заведений не обеспечит качество инспектирования при отсутствии необходимого кадрового состава.

Для выполнения закона о всеобщем образовании Постановлением Совнаркома РСФСР от 21 декабря 1939 г. «О состоянии всеобщего обязательного обучения в школах РСФСР» были предложены некоторые решения. В частности, предлагалось в течение декабря 1939 г. и января 1940 г. полностью укомплектовать школьными инспекторами областные и районные отделы народного образования «в целях усиления контроля за работой школ и учителей, и оказания им практической помощи Наркомпросу РСФСР» [404].

Однако выполнить поручение по формированию штатов инспекторов не удалось, так как началась война.

Великая Отечественная война поставила советское учительство и инспектуру в тяжелое положение, обострив и значительно усугубив проблемы, стоящие перед ними в довоенный период.

Война выдвинула ряд требований, изменивших учебно-воспитательную работу, которая отличалась практической направленностью и ориентацией на особенности военного времени. Это нашло отражение в нормативных документах Наркомпроса, которые ориентировали образовательные учреждения на решение главной задачи — обучение и подготовку обучающихся к работе в народном хозяйстве.

По ряду объективных причин в условиях войны значительно усугубилась проблема всеобуча. Нарком просвещения В. П. Потемкин, выступая на совещании, посвященном началу нового учебного года, в августе 1941 г. обратился ко всем работникам просвещения, а особо к инспекторам, с тем, чтобы ими были приняты все меры для обеспечения всеобуча, несмотря на то, что в стране вводилось военное положение.

Позже, в марте 1942 г., В. П. Потемкин, выступая на совещании заведующих областными отделами народного образования и Наркомпросов автономных республик, отмечал, что решение задач всеобуча не достигается усилиями только одного учителя. На помощь ему должны приходить местные общественные организации и органы советской власти, начиная с сельских советов.

В годы войны был усилен контроль за выполнением требований по всеобучу. Руководители народным образованием на местах и школьные инспектора были обязаны следить за посещением школы, бороться с отсевом учащихся из школ, а работники домоуправления были обязаны подавать в трехдневный срок сведения о прибывших на жительство детях школьного возраста.

В середине и второй половине 1941 г. и на протяжении 1942 г. краевые и областные партийные организации РСФСР стремились дать анализ ситуации в системе образования и воспитания, ее приспособления к условиям войны. Бюро ВКП(б) краев и областей РСФСР отмечали, что в учебно-воспитательной работе школ имеются многочисленные недостатки, в частности, районные отделы народного образования не обеспечивали надлежащего контроля за работой школ в условиях военного времени.

А. В. Овчинников в своей работе о роли государства и учительской общественности в обучении и воспитании школьников в годы Великой Отечественной войны, подготовленной на основе архивных документов и материалов периодической печати периода Великой Отечественной войны, отмечал: «Сосредоточив внимание на выполнении решения СНК СССР от 30 июня 1942 г., в котором были намечены основные мероприятия по дальнейшему развитию всеобуча, учителя стали уделять больше внимания системности, переходя от разовых мероприятий к совместной плановой работе с органами народного образования. В частности, опытные педагоги постоянно следили за уровнем проведения уроков молодых учителей, не без основания считая, что недостаточно интересно подготовленный урок может быть причиной потери интереса учащихся к программному материалу и их дальнейшего ухода из школы» [342].

С целью решения вопроса о всеобуче и проблем отсева обучающихся из учебных заведений был принят ряд документов, в частности, Распоряжение СНК СССР от 30 июля 1942 г. «О вовлечении в школы всех детей школьного возраста

и использовании школьных зданий по назначению», Постановление СНК СССР от 8 сентября 1942 г. «О приеме детей семилетнего возраста в школы» и др.

Принятые документы предписывали Совнаркомам союзных республик принять необходимые меры по недопущению отсева учащихся, вовлечению в школы всех детей школьного возраста, выделению дополнительных зданий и оборудования их необходимым инвентарем для проведения занятий и т.д.

Согласно этим постановлениям на инспекторов была возложена обязанность при выездах на места проверять соблюдение порядка передачи школьных зданий другим ведомствам и организациям и «докладывать обо всех случаях нарушения установленного порядка в Управление начальных и средних школ Наркомпроса РСФСР для привлечения виновных лиц к ответственности» [452].

В годы войны был принят ряд документов (приказы, инструкции, Положения), определивших не только стратегию и тактику организации обучения в военное время, но и основные направления деятельности школ и школьных инспекций на многие годы вперед.

Так, в приказе Народного Комиссара Просвещения РСФСР №162 от 16 сентября 1943 г. «Об улучшении контроля за работой школ и учителей и постановкой учета знаний учащихся» [452] уделено значительное внимание организации деятельности школьных инспекций по организации контроля за работой школы и учителя. Предполагалось, что инспектор также должен был систематически изучать практику работы учителя и качество знаний учащихся по каждому классу и предмету.

Данным приказом школьных инспекторов обязали «обеспечить тщательное наблюдение за применением учителями установленных норм оценки успеваемости по предметам, за правильным выведением ими четвертных отметок и равномерным опросом учащихся на протяжении четверти, не допуская необоснованной характеристики знаний учащихся по случайно полученным отметкам; установить контроль за ведением учителями классных журналов» [452, с. 26]. В этом приказе также установили ответственность за представление в

отделы народного образования непроверенных данных об успеваемости учащихся.

В свою очередь, рай(гор) отделы народного образования должны были обеспечить обязательное посещение школьными инспекторами каждой школы не менее раза в четверть с привлечением общественных инспекторов и ведение ими журнала наблюдения за работой школ, «внося в него замечания по существу постановки обучения и воспитания в каждой обследуемой школе, а также предложений по устранению замеченных недостатков» [452, с. 27].

Вопросу качества образования посвящено постановление СНК СССР от 21 июня 1944 г. «О мероприятиях по улучшению качества обучения в школе». В целях улучшения качества учебной работы в школе Советом Народных Комиссаров Союза ССР были установлены для учащихся, оканчивающих начальную и семилетнюю школу, обязательная сдача выпускных экзаменов, а для учащихся, оканчивающих среднюю школу, сдача экзаменов на аттестат зрелости. Сдачу выпускных экзаменов и экзамены на аттестат зрелости Постановление закрепляло с 1944—1945 учебного года.

Серьезные изменения школьного образования в военные годы накладывали особую ответственность на инспекторов, что нашло отражение в документах.

Постановлением СНК СССР от 15 июля 1943 г. «Об обучении подростков, работающих на предприятии» для проведения инспектирования работы школ подростков Наркомпросам союзных республик было разрешено ввести в штаты районных, городских, областных, краевых отделов народного образования инспекторов-методистов.

Постановлением СНК СССР от 18 декабря 1943 г. «О мероприятиях по укреплению системы заочного педагогического образования» Совнаркому РСФСР было разрешено увеличить штат отдела заочного обучения Управления высшей школы Наркомпроса РСФСР до девяти человек. Кроме этого, разрешалось ввести в штат областных (краевых) отделов народного образования, Наркомпросов автономных республик должность инспектора по заочному обучению.

Принятие нормативных документов по организации контроля за качеством преподавания отражало процесс совершенствования института инспектирования, изменения правил и норм отношений при инспектировании системы образования в соответствии с историческими условиями. Система образования серьезно изменилась. Это требовало изменение правового статуса инспекторов, порядка их взаимодействия с учебными заведениями, руководящими организациями и другими участниками образовательных отношений.

Согласно Постановлению Совета Народных Комиссаров СССР №923 от 29 апреля 1945 г. «Об инспекторах школ» количественно увеличивался инспекторский аппарат. Также было установлено требование к уровню образования и стажу работы для кандидатов на должность инспектора.

На основании постановления СНК СССР №923 от 29 апреля 1945 г. «Об инспекторах» Совет Народных Комиссаров РСФСР утвердил 18 октября 1945 г. «Положение об инспекторе школ».

7 декабря 1946 г. Министерство просвещения РСФСР утвердило «Инструкцию о работе инспектора школ областного (краевого) отдела народного образования» и «Инструкцию о работе районного (городского) инспектора школ». На тот период принятые документы определили основную задачу школьного инспектора — осуществлять государственный контроль за качеством обучения, а именно контроль за качеством работы учителя и качеством знаний учащихся.

На должность школьного инспектора районного отдела народного образования мог претендовать учитель или руководитель школы, имеющий высшее образование и опыт педагогической работы не менее пяти лет. Высокая планка по стажу работы была обусловлена характером работы инспектора. Обучая учителей, он должен сам в совершенстве знать школьное дело, постановления партии и правительства о школе, различные инструкции.

Вместе с тем одной из проблем оставалась проблема неопределенного положения школьного инспектора, а также отсутствие гарантированных условий для успешной работы. Долгое время не решался вопрос о правовом и материальном положении школьного инспектора. Несмотря на принятие нового

Положения, оставались неурегулированными вопросы о нагрузке инспектора, его заработной плате, наличии какие-либо льгот.

По этой причине аппараты районо в ряде областей еще в начале 1950 гг. не были полностью укомплектованы кадрами, в том числе с высшим педагогическим образованием, как того требовало Положение об инспекторе 1945 г.

А. В. Грачев в своем исследовании отмечал: «В 1954 году в Чкаловской области 74% инспекторов не имели высшего образования, в Омской области — 72%, в Тульской — 51%, в Тамбовской — 45%» [145]. Все это накладывало свой отпечаток на качество работы инспекторского корпуса.

Министерство просвещения РСФСР, давая оценку работе инспекторов в этот период, отмечало, что среди них немало мастеров педагогического дела, квалифицированных специалистов, творчески выполняющих высокую обязанность «учить учителей» и накопивших положительный опыт проверки школ. Вместе с тем состояние школьного инспектирования не отвечает требованиям, которые предъявляет сама жизнь.

Для изменения ситуации было необходимо провести тщательный анализ и определить новые задачи инспекторского корпуса. Для этого в январе 1954 г. Министерством просвещения РСФСР было созвано Всероссийское совещание инспекторов.

На совещании обсуждался вопрос об улучшении государственного контроля за работой школ и органов народного образования, обменивались опытом инспектирования и определяли перспективу организации, содержания и методов инспектирования школ. На пленарном заседании выступили Министр просвещения И. А. Каиров и заместитель министра просвещения РСФСР Л. В. Дубровина.

В своем выступлении И. А. Каиров акцентировал внимание на невозможности замены государственного контроля общественным контролем, тем более проведением взаимоконтроля в системе народного образования, отметив, что «в отдельных случаях инспектор может привлекать себе на помощь

работников школ, но подменять работу государственной инспекции общественной проверкой нельзя» [221].

Л. В. Дубровина в своем докладе «Задачи инспектирования школ в свете решений XIX съезда Коммунистической партии Советского Союза» указала на отсутствие должного государственного контроля за работой школ и исполнением решений и указаний партии и правительства по вопросам школы и просвещения, подчеркнув отсутствие достаточного количества квалифицированных кадров в инспекции и систематической работы по повышению их квалификации.

В рамках совещания прошло обсуждение проектов документов в помощь инспектору школы: Положения об инспекторах школ; Инструкции о работе инспектора рай(гор)ОНО и обл(край)ОНО; письма о внутришкольном руководстве и контроле; требований к акту инспектора школ.

Особое внимание на совещании было обращено на роль школьного инспектора в деле повышения качества образования. По мнению участников совещания, для этого «необходимо покончить с канцелярско-бюрократическими методами работы, с бумаготворчеством, писаниной, перестроить сверху донизу систему работы, сосредоточиться на живом, конкретном деле, глубже изучать живую практику, знать состояние учебно-воспитательной работы не по сводкам и протоколам, а по наблюдениям жизни школ» [221].

Совещание инспекторов подвело определенный итог периода совершенствования института государственного инспектирования школьного образования, так как были приняты обновленные нормативные правовые документы, регламентирующие деятельность школьного инспектора в определенных социально-экономических условиях, скорректированы основные задачи инспекторского корпуса.

Таким образом, в период существенных социально-политических изменений, происходивших как по всей стране, так и в управлении образованием, сформировался новый инспекторский корпус общего образования. Выполняя главную задачу, состоящую в надзоре и контроле за эффективным развитием системы, инспекторский корпус стал мощным инструментом в выполнении



главной политической задачи — добиться единства системы образования в сложившихся условиях.

В эти годы отечественный институт инспектирования органов управления и учреждений просвещения стал важным инструментом создания и поддержания в надлежащей форме советской системы общего образования и органов ее управления. Инспекторскому корпусу были свойственны тенденции, характерные для всего советского общества того времени, а также специфические, отражающие особенности контроля в системе образования. Инспекторы становились своеобразными заложниками между сначала бурлящей новациями школой, а затем — жестким режимом всеобщего единства. Они работали на сохранение системы просвещения, нивелируя расхождения между формализмом лозунгов культурной революции и педагогической реальностью. Единство и общность инспекторства как социального института укреплялось в процессе решения противоречий между реальными и формальными сторонами развития системы отечественного образования, что было особенностью его развития в то время.

#### **4.3. Развитие института государственного инспектирования общего образования в период реализации советской модели управления образованием (1959—1990-е гг.)**

Модернизационные процессы, проходившее в СССР во второй половине 1950-х — начале 1960-х гг., затронули и систему народного образования. В конце 1950-х гг. началась новая реформа, ход и результаты которой существенным образом отразилась на деятельности института инспектирования школьного образования.

Основные направления школьной реформы были определены Законом СССР «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР», принятым в 1958 г. Согласно основным положениям реформы устанавливалось обязательное восьмилетнее образование,

которое предполагало обязанность молодежи готовиться к труду и общественно-полезной деятельности и «все ее дальнейшее обучение ... связывать с производительным трудом в народном хозяйстве» [313, с. 55]. Фактически школы должны были выпускать молодых людей, имеющих минимальный объем политехнических знаний, умений и навыков в области промышленного и сельскохозяйственного производства.

Школьная реформа была направлена на укрепление связи школы и производства, где основное внимание уделялось политехнизации учебного процесса и организации предпрофессиональной подготовки учащихся. Решение новых задач, которые ставились государством перед школьной системой образования, предполагало пересмотр основных форм и методов школьного инспектирования.

Институту инспектирования требовалась быстрая реакция на происходящие в стране изменения и в связи с появлением в конце 1950-х гг. учебных заведений нового типа — школ-интернатов, заочных школ, специальных, образцовых, «опорных школ». На инспекторов было возложено решение первоочередных задач по изучению и внедрению передового опыта, повышению квалификации педагогических работников и систематического контроля за качеством обучения и воспитания в период серьезных преобразований школьного образования.

Для реализации поставленных задач руководством органов управления образованием было принято решение привлечь общественность к организации контрольных мероприятий в школах, тем самым сделать контроль более открытым и помочь инспекторскому корпусу. Учитывая опыт 1930 г., когда уже создавались общественные инспекции для оказания помощи штатным инспекторам, было принято решение формировать при районных, городских, окружных, областных, краевых отделах народного образования, министерствах просвещения АССР и Министерстве просвещения РСФСР группы общественных инспекторов из наиболее опытных и квалифицированных работников народного образования. Кандидаты рекомендовались методическими объединениями учителей, профсоюзными и другими общественными организациями, а также на

собраниях образовательных учреждений. В состав группы общественных инспекторов предлагались руководители, учителя и воспитатели детских учреждений, работники институтов усовершенствования учителей, педагогических институтов и училищ. С целью повышения статуса общественного инспектора и ответственности его работы решение о выдвижении в общественные инспектора утверждалось соответствующими отделами народного образования, министерствами просвещения автономных республик совместно с комитетами профсоюза работников просвещения, высшей школы и научных учреждений. Непосредственное руководство деятельностью общественных инспекторов осуществляли работники соответствующих отделов народного образования.

Формальное оформление правового статуса общественного инспектора было установлено Положением об общественном инспекторе районного, городского, окружного, областного, краевого отделов народного образования, Министерства просвещения АССР и Министерства просвещения РСФСР, которое было утверждено в марте 1963 г. совместным приказом Министра просвещения РСФСР и Председателя республиканского комитета профсоюза работников просвещения, высшей школы и научных учреждений РСФСР [389].

В Положении были определены права, обязанности и ответственность общественных инспекторов, порядок привлечения их к работе, а также образец удостоверения, которое выдавалось инспекторам на один год с правом дальнейшего продления.

С целью выявления сходств и различий правового статуса общественных инспекторов, привлекаемых в 1930 г. и 1963 г. к проведению контрольно-надзорных мероприятий, был проведен анализ Положения об организации и работе общественной инспектуры 1930 г. и Положения об общественном инспекторе районного, городского, окружного, областного, краевого отделов народного образования, Министерства просвещения АССР и Министерства просвещения РСФСР 1963 г. Сопоставительный анализ нормативных правовых актов показал, что общественные инспекции как в 1930-х гг., так и 1960-х гг.,

создавались для осуществления общественного контроля за деятельностью учреждений и органов народного образования. Кандидаты обязательно утверждались теми организациями, которые выдвигали своих представителей, тем самым принимая ответственность за их деятельность. Затем кандидаты утверждались руководителями отделов образования.

Общественные инспектора работали под руководством штатных инспекторов, участвовали в совещаниях, повышали свою квалификацию на курсах и обменивались опытом. Вместе с тем инспектура в 1930 гг. была действительно общественной (с привлечением широкого круга граждан), так как в общественную инспектуру могли быть рекомендованы на добровольных началах представители рабочих-колхозников, батраков, бедняков, середняков, просвещенцев, учащихся, служащих. В то время как согласно Положению 1963 г. в общественные инспектора выдвигались кандидаты из учителей всех типов школ, работников дошкольных, внешкольных и других учреждений, а также методических объединений учителей, советов институтов усовершенствования учителей, педагогических институтов и училищ, профсоюзных и других общественных организаций. Также в 1930-е гг. общественные инспектора в части своих прав были приравнены к штатной инспекции и «в случае командировок общественных инспекторов расходы по поездкам оплачивались так же, как и расходы штатной инспектуры» [382]. В соответствии с Положением 1963 г. общественные инспектора также были наделены большими правами, но привлекались, как правило, для общественного контроля и оказания помощи близлежащим школам и другим детским учреждениям.

Проведенный анализ позволил сделать вывод и о том, что привлечение общественности к контролю за деятельностью учебных заведений обоснованно не только проблемой с кадрами в государственной инспекции народного образования, но и стремлением повысить значимость общественности в деле управления народным образованием и повышения его качества. Кроме того, по сравнению с 1930-ми гг. стало уделяться большее внимание фактору

профессионализма при выборе общественных инспекторов, что безусловно позитивно влияло на результаты их деятельности.

С целью повышения качества образования было принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 ноября 1966 г. №874 «О мерах дальнейшего улучшения работы средней общеобразовательной школы». В этом Постановлении были определены меры по обеспечению «решения важнейшей задачи партийных и советских органов в области народного просвещения — осуществление в основном к 1970 г. в стране всеобщего среднего образования для подрастающего поколения» [408].

Предлагая систему мероприятий для достижения поставленных целей, руководство страны вновь обратило внимание на инспекторский состав органов народного образования. Было подчеркнуто, что «современный этап развития общеобразовательной школы настоятельно требует повышения научного уровня руководства школами, укрепления инспекторского состава органов народного образования, в особенности районных отделов» [408].

В связи с этим было дано поручение Министерству просвещения СССР, Министерству финансов СССР и Государственному комитету Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы «в шестимесячный срок разработать и представить в Совет Министров СССР предложения о численном составе и условиях оплаты инспекторов в органах народного образования в зависимости от количества подлежащих инспектированию учебных заведений и учителей, а также географических особенностей районов» [408].

Также местным партийным органам было поручено «оказывать помощь отделам народного образования в выдвижении на инспекторскую работу авторитетных руководителей школ, учителей, специалистов, хорошо знающих школьное дело и умеющих распространять положительный опыт работы» [408].

Постановление Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 10 ноября 1966 г. №874 имело важное значение для совершенствования института отечественного инспектирования школьного образования.

Подчеркнул важность роли инспектора в деле управления школой министр просвещения СССР М. А. Прокофьев в докладе «О состоянии и мерах дальнейшего улучшения работы средней общеобразовательной школы» на Всероссийском съезде учителей, который состоялся 2—4 июля 1968 г. [300]. Министр акцентировал внимание на необходимости организовать подготовку и переподготовку инспекторов с отрывом от производства. В свою очередь, делегатами поднимался вопрос о более эффективном использовании труда инспекторов отделов народного образования, создании устойчивой системы переподготовки кадров инспекторского корпуса, необходимости увеличения ассигнований на командировки инспекторов районных отделов народного образования, увеличения штатов районных отделов народного образования, в частности, введении должности инспектора по дошкольному воспитанию.

Изменение задач и условий, которые ставились перед институтом инспектирования, требовало и обновление нормативной основы функционирования института школьного инспектирования. Этому способствовало утверждение приказом министра просвещения СССР от 13 декабря 1972 г. №129 Положения о школьной инспекции системы Министерства просвещения СССР [390].

В Положении была определена главная задача школьной инспекции, которая предполагала «осуществление государственного контроля за выполнением школами и органами народного образования решений партии и правительства в области народного образования, приказов и указаний Министерства просвещения СССР, министерств просвещения (народного образования) союзных республик; инспектирование работы общеобразовательных школ, внешкольных и дошкольных учреждений и органов народного образования в целях дальнейшего совершенствования обучения и коммунистического воспитания молодого поколения» [390].

Институт инспектирования продолжал развиваться. Было принято решение о введении должности инспектора по дошкольному образованию. Положение об инспекторе по дошкольному воспитанию системы Министерства Просвещения

СССР было утверждено приказом Министерства просвещения СССР от 26 декабря 1975 г. №169 [422] и раскрывало следующие аспекты:

«Инспектор по дошкольному воспитанию осуществляет государственный контроль за выполнением дошкольными учреждениями и органами народного образования советского законодательства по вопросам дошкольного воспитания, приказов и инструкций Министерства просвещения СССР, министерств просвещения (народного образования) союзных республик и отделов народного образования; инспектирует работу постоянных и сезонных дошкольных учреждений общего и специального назначения, независимо от их ведомственной принадлежности, и органов народного образования и является организатором общественного дошкольного воспитания в районе, городе, крае, области, республике» [422].

Положением определены требования к инспектору, его права, содержание работы и обязанности, требования к инспектированию, порядок назначения и увольнения.

Следующим шагом было введение должности инспектора по трудовому обучению, воспитанию и профессиональной ориентации учащихся в рамках постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 декабря 1977 г. №11 «О дальнейшем совершенствовании обучения, воспитания учащихся общеобразовательных школ и подготовки их к труду». Должностные обязанности инспектора определены приказом Министерства просвещения СССР от 3 мая 1978 г. №63 «Об утверждении квалификационной характеристики на инспектора по трудовому обучению, воспитанию и профессиональной ориентации учащихся».

Совершенствованию деятельности института школьного инспектирования способствовало принятие и введение в действие квалификационных характеристик должностей руководящих и педагогических работников учреждений просвещения приказом Министерства просвещения СССР от 20 февраля 1978 г. №24. Этот приказ были принят во исполнение Постановления ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 24 декабря 1976 г. №1057 «О

повышении минимальной заработной платы рабочих и служащих с одновременным увеличением ставок и окладов среднеоплачиваемых категорий работников, занятых в непроизводственных отраслях народного хозяйства».

Данным приказом были утверждены квалификационные характеристики инспектора школ (по учебной, учебно-воспитательной работе), инспектора-методиста, инспектора внеклассной и внешкольной воспитательной работы, инспектора по дошкольному воспитанию, инспектора школ по начальной военной подготовке, инспектора по охране детства районного (городского) отдела народного образования.

Квалификационные характеристики включали в себя должностные обязанности, требования к знаниям нормативных документов, образованию и стажу работы, а также квалификационные требования.

Так, к инспектору школ (по учебной, учебно-воспитательной работе) предъявлялись квалификационные требования «о наличии высшего образования; опыта работы учителем в школе и на руководящих должностях; стажа педагогической работы пять-семь лет (в зависимости от органа народного образования, в котором данное лицо будет работать в качестве инспектора школ)» [423].

В соответствии с должностными обязанностями инспектор:

- «осуществляет государственный контроль за выполнением школами и органами народного образования решений партии и правительства в области народного образования, приказов, инструкций и указаний Министерства просвещения СССР, министерств просвещения (народного образования) союзных республик;
- инспектирует работы общеобразовательных школ и других учебно-воспитательных учреждений системы просвещения, органов народного образования;
- контролирует качество знаний учащихся, их воспитание;
- контролирует соблюдение органами народного образования, школами и другими учреждениями просвещения «Основ законодательства Союза ССР и



союзных республик о народном образовании», Закона о народном образовании союзной республики;

- проводит проверки выполнения школами Устава средней общеобразовательной школы, учебных планов, программ и других нормативных документов, определяющих содержание образования, организацию и методы учебно-воспитательного процесса;

- проводит проверки выполнения основных показателей по развитию народного образования, предусмотренных народнохозяйственным планом;

- проверяет обеспеченность органов народного образования и подчиненных им учреждений необходимыми кадрами;

- проводит проверки точного соблюдения трудового законодательства и установленного порядка в вопросах назначения, перевода, освобождения от работы, о льготах и преимуществах для работников народного образования всех категорий;

- проводит проверки состояния работы по повышению квалификации учителей, воспитателей, руководителей школ и других педагогических работников;

- обеспечивает контроль за осуществлением всеобщего обязательного восьмилетнего обучения детей и подростков, всеобщего обязательного среднего образования молодежи;

- контролирует соблюдение правил и норм охраны труда;

- участвует в изучении и внедрении передового педагогического опыта, достижений педагогической науки в практику работы школ и органов народного образования;

- принимает меры по совершенствованию внутришкольного руководства и контроля, правильному ведению школьной документации;

- вносит предложения по вопросам улучшения работы школ и детских учреждений в местные партийные и советские органы, а также общественные организации;

- вносит предложения о поощрении учителей, воспитателей, руководителей школ и других работников народного образования и учебно-воспитательных учреждений или об освобождении от работы в школе и других детских учреждениях лиц, не соответствующих занимаемой должности;
- содействует организации педагогической пропаганды среди родителей учащихся и населения;
- систематически повышает свой идейно-политический уровень и педагогическую квалификацию» [423].

Перечень представленных должностных обязанностей подробно представляет все направления деятельности инспекторов в деле организации учебной и учебно-воспитательной работы.

Перестроечные процессы в стране повлекли за собой серьезные изменения в системе образования, структуре ее управления, что отразилось и на деятельности института государственного инспектирования школьного образования. Принцип демократизации был объявлен главным принципом организации образовательного процесса и управления образованием. Претворение данного принципа в жизнь оказывало серьезное влияние на реализацию контрольных функций на различных уровнях. Были изменены цели контроля, виды контроля и его формы.

Институт государственного инспектирования в свете принятых решений, а также в соответствии с установками Всероссийского съезда учителей, состоявшегося в Москве 2—3 июня 1987 г., скорректировал свою деятельность, акцентируя внимание на органы управления образованием. Изменение инспектирования как формы государственного контроля направлено на упорядочение системы его проведения, на то, чтобы каждое звено в управленческом аппарате четко выполняло свои обязанности. Эти меры, как рекомендовал Всероссийский съезд учителей, «должны оградить учителя от некомпетентных проверок, навести порядок в проверке школ, а также других учреждений просвещения и органов народного образования» [130].

Министерство просвещения РСФСР разъяснило, что инспекторский состав Министерства просвещения РСФСР будет осуществлять проверки обл(край)оно и министерств просвещения автономных республик по всем вопросам их деятельности. Инспектора министерств просвещения автономных республик, обл(край)оно будут осуществлять инспекторские проверки деятельности районных и городских отделов народного образования, а инспектора рай(гор)оно будут проверять работу руководителей школ и учреждений просвещения.

В то же время определено, что «инспектирование преподавания школьных предметов, выявление уровня знаний и воспитанности учащихся должны осуществляться руководителями школ. Работа эта призвана способствовать созданию условий для подлинного творчества учителя, повышению его мастерства и развитию таланта, освоению им передового и новаторского опыта, освобождать учителя от регламентации его преподавательской деятельности, от написания ненужных справок, отчетов, планов» [307].

Такая система инспектирования и контроля не означала, что инспектора устраняются от посещений учреждений образования. Данная функция за ними оставалась, но цель посещений должна быть направлена на выявление уровня деятельности соответствующих руководителей школ, органов народного образования по осуществлению положений реформы.

Перестроечные процессы нашли отражение и в структурных изменениях. 26 июля 1988 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР на базе Министерства просвещения и Госкомитета было образовано Министерство народного образования РСФСР. 14 июля 1990 г. в соответствии с законом «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» оно было переименовано в Министерство образования РСФСР.

Вместе с тем в начале 1990-х гг. руководство Российской Федерации столкнулось с необходимостью нового реформирования советской системы образования, которая не соответствовала новым задачам развития страны. Ускорение научно-технического прогресса повлекло за собой появление новых информационных и компьютерных технологий. Переход страны к рыночной

экономике и изменения в политической жизни потребовали внедрения комплексных инноваций в образовательные структуры. Таким образом, система образования стала заложником перемен в стране.

Провозглашенный переход к демократии и рыночной экономике, новому общественно-государственному устройству потребовал изменения стратегии и тактики управления, а также структурной перестройки работы образовательных учреждений.

Постановлением Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 г. №79 «Вопросы Министерства образования РСФСР» определено, что Министерство образования РСФСР «осуществляет контроль за деятельностью подведомственных организаций, учреждений и предприятий, организует аттестацию учебно-воспитательных учреждений». На небольшой период при Министерстве образования РСФСР была создана подведомственная структура — Государственная инспекция при Министерстве образования РСФСР (январь 1991 г. — март 1992 г.), которая осуществляла свою деятельность на основе Временного положения о Государственной инспекции.

Согласно Временному положению, основные цели деятельности Государственной инспекции заключались в следующем:

1) осуществление контроля за исполнением законодательства Российской Федерации об образовании, соблюдением государственных образовательных стандартов и нормативов в учебно-воспитательных учреждениях, выполнением порядка аттестации, аккредитации и лицензирования образовательных учреждений и аттестации педагогических кадров;

2) обеспечение органов управления образованием оперативной и долгосрочной информацией для принятия мер, направленных на защиту и развитие системы образования России.

В начале 1990-х гг. одним из направлений реформирования федерализма в России стала децентрализация управления, передача больших полномочий региональным органам власти. Данная тенденция позволила субъектам федерации начать возрождение на своих территориях региональных, национальных,

языковых и других традиций. Это дало широкие возможности в изменении содержания и организации образования. В результате инноваций стали развиваться учебные заведения, реализующие нетрадиционные воспитательные и образовательные модели. Педагоги-новаторы исходили из интересов обучающихся, внедряли личностно-ориентированные методики и новые технологии. Формы работы с учащимися и содержание образования, особенно в области преподавания истории, обществознания, экологии, технологии, информатики и права претерпевали существенные изменения. Изучение гуманитарных дисциплин должно было способствовать формированию гражданского общества, и, таким образом, восполнить пробелы, характерные для советской эпохи. В этот период произошли серьезные изменения в части контрольно-надзорных полномочий в сфере образования, осуществляемых уполномоченными органами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Все вышеуказанное привело к тому, что система контроля в сфере образования встала на путь модернизации. Учитывая то, что модернизация образования представляет собой комплексное, всестороннее обновление всех звеньев образовательной системы и всех сфер образовательной деятельности в соответствии с требованиями современной жизни при сохранении и умножении лучших традиций отечественного образования, а также тот факт, что модернизация периодически являлась ведущей идеей и центральной задачей российской образовательной политики, обратимся к трактовке данного определения в научных исследованиях педагогов-историков.

Модернизации государственного контроля и надзора в сфере образования способствовало принятие Верховным Советом России в июле 1992 г. при участии Министра образования России Э. Д. Днепровского Закона Российской Федерации «Об образовании». В данном Законе не были предусмотрены надзорные полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Компетенция в этой сфере была ограничена тремя контрольными полномочиями:

- 1) лицензирование, аттестация и государственная аккредитация

образовательных учреждений;

2) контроль исполнения законодательства Российской Федерации в области образования;

3) контроль исполнения государственных образовательных стандартов.

При этом к компетенции субъектов Российской Федерации в части осуществления ими полномочий по контролю относились:

а) лицензирование образовательных учреждений, за исключением лицензирования на право ведения образовательной деятельности по программам высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;

б) контроль исполнения государственных образовательных стандартов;

в) аттестация и государственная аккредитация образовательных учреждений по доверенности федерального органа управления образованием.

Разграничение контрольных полномочий между Российской Федерацией и субъектами в первой редакции Закона Российской Федерации «Об образовании» были не «пообъектными», а функциональными. То есть, если какая-либо функция была закреплена за Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, то она исполнялась соответствующими органами в отношении всех объектов контроля.

В свою очередь, контроль за исполнением федерального законодательства в области образования был закреплен за Российской Федерацией, а за субъектами Российской Федерации — обеспечение соблюдения образовательного законодательства Российской Федерации. Контроль исполнения федеральных компонентов государственных образовательных стандартов был закреплен за Российской Федерацией, а за субъектами Российской Федерации — контроль исполнения государственных образовательных стандартов в целом. Лицензирование осуществлялось субъектами Российской Федерации; а государственная аккредитация — Российской Федерацией.

В таком разграничении полномочий по лицензированию и государственной аккредитации видится следующая логика: функция по лицензированию не требует

исполнения на федеральном уровне, в то время как аккредитация должна осуществляться на федеральном уровне, так как она подтверждает качество образования и государственный статус образовательного учреждения.

Кроме того, за Российской Федерацией было закреплено право инспектировать любые образовательные учреждения и любой орган управления образованием в порядке надзора: «Федеральные (центральные) государственные органы управления образованием вправе инспектировать любые образовательные учреждения и любой орган управления образованием на территории Российской Федерации по вопросам своей компетенции в порядке надзора» [186].

Таким образом, надзор понимался исключительно как функция Российской Федерации, в отличие от контроля, осуществляемого как Российской Федерацией, так и субъектами. Необходимо добавить, что было предусмотрено делегирование полномочий по лицензированию — с уровня субъектов Российской Федерации на муниципальный уровень, по государственной аккредитации — с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации.

В 1996 г. в Закон Российской Федерации «Об образовании» было внесено принципиальное изменение в разграничение контрольных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — появилось разделение полномочий по объектам контроля — пока лишь в отношении лицензирования.

Полномочия были разделены следующим образом:

1) к полномочиям Российской Федерации отнесено лицензирование образовательных учреждений по программам высшего профессионального и послевузовского образования;

2) к полномочиям субъектов Российской Федерации отнесено лицензирование образовательных учреждений по всем образовательным программам, кроме программ высшего профессионального и послевузовского образования.

Основной целью совершенствования государственной системы контроля стало обеспечение гарантий реализации государственной политики, исполнения законодательства и нормативных правовых актов в области образования, защита

прав участников образовательного процесса. Таким образом, на смену традиционному «контролю и руководству» пришел «контроль за соблюдением законодательства».

Изменение и перераспределение контрольно-надзорных полномочий предполагало изменение порядка проведения контроля и надзора со стороны государства. Для решения поставленной задачи Управлением инспектирования Минобразования России был подготовлен Проект рекомендаций об инспектировании в системе Министерства общего и профессионального образования (далее — Проект рекомендаций), который активно обсуждался на различных уровнях, прежде чем был утвержден и введен в действие.

Проект рекомендаций обсуждался на межрегиональном совещании представителей региональных и муниципальных органов управления образованием, руководителей высшего, среднего, начального профессионального образования и общеобразовательных учреждений из 21 региона Российской Федерации 15—17 октября 1997 г.

В период с ноября 1997 г. по май 1998 г. Проект рекомендаций также обсуждался на региональных совещаниях-семинарах руководителей и специалистов органов управления образованием и образовательных учреждений (Хабаровский край, Рязанская, Вологодская, Волгоградская, Ивановская, Липецкая, Тверская, Пермская, Псковская, Сахалинская области). В процессе доработки были учтены предложения участников совещаний-семинаров, что обеспечило коллегиальность и реализацию принципа государственно-общественного характера управления в разработке проекта рекомендаций.

Вопросы инспектирования системы образования активно обсуждались и на дискуссионных площадках, совещаниях, страницах периодической печати. В обсуждении форм и методов инспектирования приняли участие, а также рассказали о своем опыте Л. Сидорова, Э. Р. Лихацкая [462], Г. А. Герчес [137], С. Намсараев [312], С. В. Иванова [196, 197, 198] и др.

Министр образования А. Н. Тихонов в письме Минобразования России от 11 июня 1998 г. №33 «О работе с рекомендациями об инспектировании в системе



Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации» обратил внимание на следующее: «Необходимо упорядочить контрольно-инспекционную деятельность в системе образования, более четко разделить направления и участки этой деятельности между различными уровнями органов управления образованием и их подразделениями, рассмотреть целесообразность передачи части функций с федерального на региональный уровень; продолжить работу по развитию организационно-правовых форм взаимодействия органов управления образованием с профессионально-общественными структурами в реализации механизмов лицензирования, аттестации, аккредитации, инспектирования образовательных учреждений с определением их функций и сферы взаимодействия» [365].

В период 1998—2001 гг. для органов управления образованием всех уровней Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации были изданы нормативные и методические письма, разъясняющие содержание инспекционно-контрольной деятельности и ее правовое обеспечение. Сегодня наиболее важными для организации инспекторской работы представляются принятые в то время следующие документы и материалы:

- Рекомендации об инспектировании в системе образования Российской Федерации (приложение к письму Минобразования России от 11.06.98 №33) [365];
- Указание Министерства образования России от 13.07.98 №577-30 «О введении в действие Инструкции о порядке инспектирования» [490];
- Приказ Министерства образования России от 05.10.99 №473 «Об упорядочении инспекционно-контрольной деятельности в системе образования» [424];
- Письмо Министерства образования России от 23.06.2000 №22-06-728 «О состоянии исполнения законодательства Российской Федерации в системе образования по результатам инспекционных проверок» [368];
- Письмо Министерства образования России от 22.06.2000 №22-06-723 «Об осуществлении контрольных функций органов управления образованием» [367].

Рекомендации, представленные в указанных документах, определили направление совершенствования деятельности института инспектирования в России. Несмотря на то, что это были лишь рекомендации, они содержали основные задачи, принципы и правила инспектирования, организационные формы, виды и методы, разграничения полномочий при проведении контрольно-надзорных мероприятий и порядок оформления результатов инспектирования. Позже на основании этих рекомендаций была утверждена Инструкция о порядке инспектирования.

Данные рекомендации определяли основные понятия: «инспектирование», «инспекционный контроль», «инспектирование в форме инспекционного контроля». Это свидетельствовало об активизации внимания к юридической технике и способствовало более четкому определению правового статуса, а, значит, создавало благоприятные условия для институционализации инспектирования в новых условиях развития отечественного общего образования.

В п. 2 Рекомендаций указывалось следующее: «Под инспектированием понимается специальная функция (специально организованная деятельность) органов управления образованием и образовательных учреждений по организации и проведению проверок, наблюдений, обследований (далее — инспекционных проверок), осуществляемых в порядке надзора и контроля в пределах своей компетенции за соблюдением органами управления образованием и подведомственными им учреждениями и организациями, а также их должностными лицами законодательства Российской Федерации в области образования и иных нормативных правовых актов» [365].

В Рекомендациях были определены основные задачи инспектирования, отличавшиеся от задач, которые ставились перед государственной инспекцией несколько лет назад. В соответствии с п. 6 Рекомендаций основными задачами инспектирования были определены:

- «осуществление контроля за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования;

- выявление случаев нарушений и неисполнения законодательных и иных нормативных правовых актов и принятие в пределах своей компетенции мер по их пресечению;
- анализ причин, лежащих в основе нарушений, и подготовка предложений по их предупреждению;
- анализ и экспертная оценка эффективности результатов деятельности органов управления образованием, подведомственных им образовательных учреждений, должностных лиц;
- инструктирование должностных лиц по вопросам применения действующих в образовании норм, правил и предоставление им рекомендаций по организации деятельности в рамках законодательства;
- изучение состояния системы образования или ее составляющих, выявление отрицательных и положительных тенденций в их развитии и разработка на этой основе предложений по устранению негативных тенденций и распространению опыта в области управления;
- сбор информации (в ходе проведения инспекционных проверок), ее обработка и накопление для подготовки проектов решений;
- анализ результатов реализации законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов в области образования с целью разработки предложений и рекомендаций для внесения в установленном порядке изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации в области образования и принятия мер по повышению эффективности его применения;
- организация и разработка в пределах установленной компетенции нормативных правовых актов инспекционно-контрольной деятельности» [365].

Анализ предложенных Рекомендациями задач позволяет говорить о том, что акцент инспектирования перенесен на надзор за соблюдением образовательными учреждениями и органами управления образованием законодательства об образовании и выявления причин нарушения законодательства.

Рекомендациями предложено осуществлять инспектирование в виде плановых или оперативных проверок, мониторинга и аудита, а также

сопровождать обучение должностных лиц по вопросам применения законодательства, разъясняя положения нормативных правовых актов.

Итоговый документ инспектирования оформлялся в форме аналитической справки, справки о результатах проверки, служебной записки, доклада о состоянии дел по проверяемому вопросу или в иной форме, установленной организацией, руководителем, осуществлявшим инспектирование. Итоговой документ должен был отражать факты, выводы и предложения.

Заслуживает внимания тот факт, что в Рекомендациях предлагалась система мер ответственности по результатам инспектирования: «Руководитель инспектирующего органа (учреждения) или уполномоченное им должностное лицо по результатам инспекционной проверки принимал решение, в том числе:

- об издании соответствующего приказа или иного нормативного правового акта;
- об обсуждении материалов инспектирования коллегиальным органом управления или органом самоуправления;
- о направлении письма (представления) или иных материалов инспектирования в органы, компетентные принимать решения по представленным в них вопросам;
- о повторном инспектировании с привлечением определенных специалистов;
- о дисциплинарной ответственности должностных лиц;
- об иных мерах в пределах своей компетенции» [365].

Государственные органы управления образованием были вправе принять решение по результатам инспектирования о выдаче предписания о приостановке деятельности образовательного учреждения в той части, в какой было выявлено допущенное им нарушение законодательства Российской Федерации в области образования и (или) устава образовательного учреждения.

В этот же период были разработаны и рекомендованы для использования Правила этики поведения проверяющего, что было новацией, способствовавшей модернизации института инспектирования общего образования, а также более

детальной регламентации отношений, возникающих при проведении инспекционных мероприятий.

Вместе с тем очередное усовершенствование института инспектирования в системе общего образования сталкивалось с определенными сложностями. В том числе «с отсутствием в большинстве органов управления образованием субъектов Российской Федерации и местного самоуправления структурных подразделений, осуществляющих инспектирование и контроль; с недостаточным количеством специалистов, осуществляющих инспекционно-контрольную деятельность, и низким уровнем их профессиональной подготовки в сфере управления образованием и другими проблемами» [368].

Для решения этих проблем был издан приказ Министерства образования Российской Федерации от 5 октября 1999 г. №473 «Об упорядочении инспекционно-контрольной деятельности в системе образования» [424], согласно которому «органам управления образованием субъектов Российской Федерации было предписано проанализировать функции структурных подразделений и должностные обязанности работников органов управления образованием по осуществлению ими инспекционно-контрольной деятельности; заслушать на коллегиях вопросы нормативного правового обеспечения инспекционно-контрольной деятельности органов управления образованием, руководствуясь инструктивным письмом Минобразования России от 11.06.98 №33 «О работе с Рекомендациями об инспектировании в системе Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации» и письмом Минобразования России от 10.09.99 №22-06-874 «Об обеспечении инспекционно-контрольной деятельности»; предусмотреть в планах подведомственных учреждений дополнительного профессионального образования повышение квалификации специалистов органов управления образованием субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, руководителей образовательных учреждений, осуществляющих инспектирование и контроль» [424].

Согласно аналитической справке о состоянии исполнения законодательства Российской Федерации в системе образования за период существования Управления инспекционно-аналитической работы (с 1998 г.) сотрудники Управления изучили деятельность 69 субъектов Российской Федерации, 130 муниципальных органов управления образованием. Ими было проинспектировано 36 учреждений дошкольного образования, 328 общеобразовательных учреждений, 15 спецучреждений, 30 детских домов и школ-интернатов, 22 учреждения начального профессионального образования, 6 учреждений среднего профессионального образования, 27 государственных вузов и 29 филиалов государственных вузов, 10 негосударственных вузов и 12 филиалов негосударственных вузов [368].

Несмотря на положительные изменения, происходящие в правовом обеспечении организации образовательной деятельности, результаты проверок и анализ практики исполнения законодательства об образовании свидетельствовали о многочисленных фактах нарушения образовательными учреждениями прав граждан на образование, а также законодательных и правовых норм осуществления образовательного процесса. Результаты проверок также показывали, что в России складывалась опасная тенденция неисполнения и игнорирования норм образовательного законодательства должностными лицами органов власти и управления, что, в свою очередь, требовало усиление государственного контроля за его соблюдением.

Следует отметить, что институт государственного инспектирования общего образования, несмотря на его модернизацию, испытывал определенные трудности, связанные со сложностью и несовершенством системы законодательных и нормативных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регламентировавших управление образованием, а также с отсутствием системы научно-методического сопровождения практики их применения. В большинстве органов управления образованием субъектов Российской Федерации и местного самоуправления отсутствовали структурные подразделения для осуществления инспектирования и контроля, а там, где они

были — достаточно часто количество специалистов, осуществлявших инспекционно-контрольную деятельность, было недостаточным, или недостаточной была их профессиональная подготовка в сфере управления образованием.

Накладывал отпечаток на эффективность деятельности инспекторов и тот факт, что наблюдался низкий уровень исполнительской дисциплины, неудовлетворительно проводился анализ материалов, полученных в ходе инспектирования и контроля. Часто характер проводимых инспекционных проверок был формальным и эпизодическим.

Также отмечались следующие негативные аспекты:

- недостаточное финансирование инспекционной деятельности;
- несоответствие направлений и содержания контроля требованиям законодательства Российской Федерации в области образования и основным направлениям развития образования в регионах;
- отсутствие ориентации контроля на результат и соблюдения стратегической направленности контроля;
- подмена функций надзора и инспекционных проверок изучением и анализированием отчетов органов управления образованием субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и образовательных учреждений о выполненной работе;
- отсутствие эффективной нормативной основы контроля, правовой экспертизы нормативных и организационных документов, разрабатываемых на региональном и муниципальном уровнях;
- несоответствие содержания функций контроля законодательству Российской Федерации в области образования;
- отсутствие в органах управления образованием разделения полномочий в области контроля, которые осуществлялись ими как государственными органами управления образованием и как учредителями образовательных учреждений;

- фактическое отсутствие применения норм персональной ответственности к должностным лицам, допустившим нарушения законодательства Российской Федерации в области образования.

Проблемы, выявленные в ходе анализа материалов инспектирования и деятельности инспекционных органов, являлись показателями неэффективности не только органов инспектирования в новых социально-экономических условиях, но и вели к снижению социального статуса института государственного инспектирования общего образования в Российской Федерации, а также указывали на проблемы управления системой образования и необходимость внесения изменений в ее деятельность.

10 апреля 2000 г. был принят Федеральный закон №51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования». При определении оценки состояния системы российского образования в конце 1990-х гг. и основных проблем развития образования было отмечено, что «особой проблемой является создание действенных механизмов контроля за исполнением норм законодательства, защиты прав субъектов образовательного процесса, соблюдения гарантий государства в области образования» [500].

С целью выполнения задач, обозначенных в Федеральной программе развития образования, В. Ф. Сауткин в своей исследовательской работе предложил некоторые решения имеющихся проблем. Он указал на необходимость «реализации концепции и механизма функционирования единой Федеральной государственной системы инспектирования в порядке надзора за любыми образовательными учреждениями и всеми органами управления образованием на территории Российской Федерации, включающей обеспечение контроля за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования, государственных образовательных стандартов, бюджетной и финансовой дисциплины в системе образования» [500].

Но этим планам не суждено было сбыться. В начале 2000-х гг., в результате ряда правительственных и ведомственных решений институт инспекторов был упразднен на всех уровнях органов управления образованием, а наименования



должностей их сотрудников приведены в соответствие с действующей классификацией должностей государственных служащих (специалист, ведущий, главный специалист и т.п.). Таким образом, институт инспектирования прекратил свое существование.

На рубеже XX—XXI вв. государственный контроль (надзор) в области образования, длительный период времени осуществляемый в форме инспектирования, стал осуществляться в форме проверок, исключив из понятийного аппарата понятия «инспектор», «инспектирование» и «инспекционная проверка».

#### **Выводы по Главе 4**

Несмотря на тот факт, что институт инспектирования учреждений народного образования окончательно сформировался в начале XX в., в период революционных преобразований в 1917 г. новое руководство в сфере образования отказалось от такой формы надзора как инспектирование, а, соответственно, и от самих инспекторов. Народным комиссариатом просвещения была сделана попытка выстроить взаимодействие центра и органов управления образованием на местах в новом формате. Выразителями нового формата стали школьные инструктора.

Школьный инструктор народного просвещения был олицетворением советской общественности и государственности, проникнутый идеей коммунизма. Он был призван помочь учительству и населению разрушить старую школу, построенную на принципах авторитаризма, и создать новую советскую школу на началах социалистического демократизма и трудового воспитания.

Функции, формы и методы деятельности школьного инструктора были определены Наркомпросом в июне 1919 г. в «Инструкции для школьного инструктора Народного комиссариата по просвещению».

Отрицая за инструктором всякие полномочия административного характера, Наркомпрос рассматривал его как агитатора за пролетарскую систему народного

образования в массе работников просвещения и населения, а также популяризатора новых методов школьной работы.

В целях успешной реализации политических и организационно-педагогических задач, вставших перед системой просвещения в условиях новой экономической политики, наряду с инструкторским аппаратом был заново создан инспекторский корпус.

Отличительной особенностью школьных инспекций в советский период было наличие иерархической структуры (центральная, областная, губернская и уездная инспекции народного просвещения), осуществление контрольных полномочий в отношении не только учреждений, но и органов управления образованием, разграничение полномочий между инспекторами, привлечение общественности к инспектированию.

На протяжении всего советского периода институт инспектирования неоднократно совершенствовался, чтобы соответствовать задачам проводимой образовательной политики.

В 1930-е гг., наряду с учреждениями образования, в поле зрения инспекторов были органы управления образованием, в том числе органы управления инспекции, а также, в период борьбы с безграмотностью, учреждения культуры, избы-читальни, клубы, пункты ликвидации безграмотности. Соответственно, это накладывало отпечаток на формы и объемы работы. Также для данного периода характерно принятие большого количества нормативных правовых актов, инструктивных материалов по регламентации деятельности инспекций и инспекторов, в том числе на общественных началах.

В 1940-е гг. были изменены основные направления инспектирования. Основной акцент был сделан на качество преподавания в советских школах.

В начале 1950-х гг. одним из основных принципов деятельности инспекции был объявлен принцип совместного инспектирования органов управления и работников школ, что внесло изменение в методы и формы инспектирования. Именно в 1950-е гг. уже на уровне нормативных документов было закреплено, что инспекции осуществляют государственный контроль за деятельностью

образовательных учреждений, где основными критериями оценки деятельности школы являются:

- 1) организация внутришкольного контроля;
- 2) изучение системы работы учителей;
- 3) оказание практической помощи работникам школы, меры по устранению выявленных недостатков;
- 4) внедрение достижений педагогической науки и распространение передового опыта;
- 5) эффективность работы по повышению квалификации и совершенствованию педагогического мастерства учителей, классных руководителей, воспитателей;
- 6) состояние методической работы в школе, организация самообразования;
- 7) организация кабинетной системы занятий, работы библиотеки;
- 8) оказание помощи комсомольской и пионерской организациям в повышении их роли в жизни коллектива.

Следующим этапом в деятельности института школьного инспектирования была модернизация (1959—1990-е гг.), обоснованная изменениями политики партии в области образования, требований к школьным инспекторам, а в дальнейшем и основ инспектирования.

Серьезные изменения на уровне принципов и форм работы инспектирование претерпело в связи с распадом Советского Союза. Происходило выстраивание новой конструкции всей системы образования уже Российской Федерации. В этот период деятельность органов инспектирования строилась на принципах демократизации, децентрализации контроля, самоконтроля и ответственности за результат. Школы сами организовывали свой внутренний контроль и несли ответственность за качество образования и воспитания. В тот момент вновь все больше говорилось о бюрократизме государственного контроля, звучали требования о его отмене. Установленные требования и правила, по которым осуществлялся государственный контроль в форме инспектирования, являлся ограничением автономии организации и свободы деятельности

педагогического работника. В этом явно выделась историческая закономерность, которая вновь привела к отмене должности инспектора в системе образования.

Исследование нормативных правовых документов и материалов о деятельности органов инспектирования в системе советского образования, проведенное в данной главе, позволяет констатировать, что в советский период развития отечественного образования институт школьного инспектирования прошел непростой путь — от серьезного реформирования деятельности и принципов (отказ от старой дореволюционной системы надзора за учреждениями образования), совершенствования и модернизации работы путем выстраивания абсолютно новой модели контрольной деятельности в условиях партийного руководства, до отказа со стороны государства от данного института.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственный контроль за деятельностью образовательных организаций в Российской Федерации всегда был обязательным элементом системы управления и государственной регламентации образовательной деятельности.

Как показало исследование, в первые годы становления системы государственного управления народным просвещением в России основной формой контроля было выбрано инспектирование, показавшее вскоре свою эффективность и направленность на решение задач, стоявших перед системой просвещения. Инспектирование осуществлялось на основе системного взаимодействия с другими функциями и процессами управления и быстро стало одним из важнейших механизмов реализации государственной образовательной политики.

Инспектирование как форма государственного контроля и надзора в системе народного просвещения России прошла длительный период развития, в результате чего сформировался институт государственного инспектирования школьного образования. И хотя процесс функционирования института был дискретным, все признаки его существования и деятельности в различные исторические периоды позволяют свидетельствовать о преемственности в его развитии.

Институциональный подход к исследованию становления и развития инспектирования народного образования позволил рассмотреть его как образовательный институт, действия которого проявляются в выполнении уполномоченными государством лицами функций контроля и надзора за соблюдением организациями, учреждениями и заведениями, осуществляющими образовательную деятельность, установленных норм и правил поведения в процессе функционирования и организации образовательного процесса, прошедшего процесс своего развития, в котором возможно выделить следующие периоды:

I период (первая половина XIX в.) — формирование института государственного инспектирования системы народного образования;

II период (вторая половина XIX в. — начало XX в.) — становление института государственного инспектирования системы народного образования;

III период (1917—1923 гг.) — реформирование института инспектирования системы народного образования в революционных условиях строительства новой школы;

IV период (1923—1958 гг.) — совершенствование института государственного инспектирования системы народного образования;

V период (1959—1990-е гг.) — модернизация института инспектирования системы советского образования.

Первый период характеризуется возникшей потребностью в систематическом надзоре за учебными заведениями, для чего потребовалось введение должностей инспекторов по надзору за частными пансионами, а затем окружных инспекторов, инспекторов гимназий и инспекторов начальных училищ.

С самого начала формирования инспекторского корпуса статус его представителей задумывался как высокий. Среди инспекторов было много академиков, профессоров и чиновников высокого ранга. Это способствовало высокому уровню культуры инспектирования, что в отсутствие в первые годы необходимой законодательной базы оказало позитивное влияние на процесс формирования инспекторов как самостоятельного звена управления народным просвещением, отдельного его института.

Второй период развития инспекторского корпуса в России совпал с пореформенным временем. Его характерной чертой стало детальное определение правового статуса инспектора, повышение общественного и государственного внимания к его деятельности практически на всей территории Российской империи. Инспекторы на деле стали проводниками образовательной политики в масштабах всей страны, способствуя единству процесса обучения и воспитания на всей территории России, включая конфессиональные и национальные образовательные учреждения даже в отдаленных районах страны.

Вместе с тем стали проявляться проблемы кадрового обеспечения инспекций системы народного образования, что привело к снижению качества надзора за народным просвещением, его формальному проведению. К формализму вел и большой объем необходимых бюрократических процедур, которые инспектор должен был соблюдать в соответствии с установленными правилами и инструкциями.

В период пореформенной России сложилась своеобразная этика инспекторского корпуса. Лучшие его представители в полной мере осознавали важность своего служения. Институционализация инспекторского корпуса проявилась в формировании корпоративной культуры, основанной как на общепринятых в сообществе нормах поведения, так и положениях формировавшейся нормативной базы в области народного просвещения, в которой большое внимание уделялось вопросам правового статуса школьного инспектора. Все эти факторы активизировали процессы институционализации инспекторского корпуса как важнейшего инструмента реализации государственной образовательной политики.

Третий период (1917—1923 гг.) характеризуется активным процессом реформирования института инспектирования образования, связанным с полной сменой политической власти в стране, отрицанием самого института инспекторов и заменой его инструкторами.

В начале 1920-х гг. появилась необходимость в наблюдении за правильностью административно-организационной работы органов и учреждений по народному просвещению, выполнением декретов, постановлений и распоряжений органов новой власти. Реальная опасность потери функции государственного контроля за системой народного просвещения на всей территории РСФСР вновь привела в 1921 г. к созданию инспекции. И хотя институт инспектирования системы народного образования фактически был заново сформирован, а полномочия инспекторов были существенно расширены, ни о какой преемственности в их работе не могло идти и речи. По сути, формировалась новая организационно и идеологически жесткая иерархическая

структура школьного инспектирования, начиная с Центральной инспекции Наркомпроса и заканчивая уездными инспекциями. Главным отличием периода стала централизация всей системы школьного инспектирования.

Также для данного периода характерно принятие большого количества нормативных правовых актов и инструктивных материалов по регламентации деятельности инспекций и инспекторов, в том числе на общественных началах. К особенностям данного периода следует отнести активное привлечение к инспектированию учреждений образования общественных инспекторов и создание общественных инспекций для оказания помощи государственным инспекторам. Подконтрольными для инспекторов стали не только учреждения образования и культуры, но и органы управления образованием.

Военный и послевоенный период связан с продолжением институционализации инспекторского корпуса в России. Увеличилось число издаваемых нормативных актов, регулировавших деятельность инспекции, которая становилась важным звеном, обеспечивающим стабильность развития советской модели школьного образования.

Главная задача инспектора в военные и послевоенные годы стала заключаться в том, чтобы внимательно контролировать качество обучения, в том числе проверять качество работы учителя, что постоянно повышало внимание к личности инспектора, его профессиональным и нравственным качествам. При этом большое внимание отводилось политической и идеологической составляющей инспекторской деятельности, а многие вопросы, связанные с повышением квалификации и статуса инспекторов, часто уходили на второй план, что негативно сказывалось на развитии института школьного инспектирования.

Период модернизации института государственного инспектирования системы народного образования напрямую связан с процессами обновления системы образования и отвечал вызовам того времени. С учетом изменений государственной политики в области образования, принятием ряда значимых законодательных актов в данной сфере, претерпели изменения и нормы, правила



и ограничения процедуры инспектирования, а, следовательно, изменился и институт государственного инспектирования.

В результате преобразований образовательной политики, последовавшей в начале 1970-х гг., произошли изменения и в деятельности инспекторского корпуса. Была изменена система подготовки и переподготовки инспекторских кадров, что должно было обеспечить повышение научного уровня руководства образовательными учреждениями и системы образования в целом. В это время можно говорить о завершении формирования советской модели школьного инспектирования, окончательном становлении ее законодательной базы, ее институционализации в рамках советской модели отечественной школы.

Главной задачей школьной инспекции оставался государственный контроль за выполнением школами и органами народного образования принимаемых решений и распоряжений органов образования и партийных органов, инспектирование работы общеобразовательных школ, внешкольных и дошкольных учреждений и органов народного образования в целях дальнейшего совершенствования обучения и коммунистического воспитания молодого поколения.

После объявленных лозунгов перестройки на уровне партийного управления страной были предприняты попытки внести коррективы в систему образования, а, следовательно, и систему инспектирования деятельности школ, органов народного образования в соответствии с установками Всероссийского съезда учителей, состоявшегося в Москве 2—3 июня 1987 г.

Принятые решения отразились на школьной инспекции как важнейшем институте, одними из главных задач которого в новых условиях становились осуществление эффективной коммуникации между участниками образовательного процесса, сохранение устойчивости образовательного пространства в рамках быстро изменяющейся действительности, стабилизации других институтов и систем общего образования в условиях социальной турбулентности.

Однако серьезные изменения в деятельность института государственного инспектирования, которые привели к очередному прекращению его существования, были внесены после принятия в 1992 г. Закона Российской Федерации «Об образовании» и новой его редакции в 1996 г.

В период с 1992 г. произошли серьезные изменения в части определения и усиления контрольно-надзорных полномочий в сфере образования, осуществляемых уполномоченными органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Главным событием при осуществлении инспектирования стало смещение акцентов с надзора за деятельностью школ по исполнению решений партии и правительства в области образования на надзор за соблюдением образовательными учреждениями и органами управления образовательного законодательства, а также требований новых стандартов и защиту прав граждан на образование.

В начале 2000-х гг. в результате ряда правительственных и ведомственных решений институт инспекторов был упразднен на всех уровнях органов управления образованием, а наименования должностей их сотрудников приведены в соответствие с действующей классификацией должностей государственных служащих (специалист, ведущий, главный специалист и т.п.). Таким образом, институт государственного инспектирования прекратил свое существование, но опять ненадолго.

В 2020 г. был принят Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», согласно которому вновь в деятельность контрольно-надзорных органов, в том числе в сфере образования, вернулась должность инспектора, в также такая форма профилактических мероприятий как инспекторские визиты. Права, обязанности и ответственность инспектора, а также его виды и формы деятельности урегулированы вышеназванным законом. Образовательным организациям, их руководителям вновь будет необходимо выстраивать отношения с инспекторами.

Исследование показало, что становление и развитие института школьного инспектирования в России выступает как нелинейный процесс, обусловленный не

только образовательной политикой государства, но и господствующими траекториями общественного развития. Институт инспектирования системы общего образования выступает как традиционное социально-педагогическое явление, обеспечивающее баланс преемственности и новаций в отечественном общем образовании.

Проведенное исследование не исчерпывает все вопросы развития института инспектирования общего образования в России на протяжении его более чем двухвековой истории. За пределами рассмотрения остались вопросы, решение которых не только поможет глубже понять многочисленные историко-культурные проблемы этого института, но и будет способствовать организации эффективного контроля и надзора в современном российском образовании.

К основным таким вопросам следует отнести:

- разработку научно-педагогических биографий известных руководящих деятелей в области народного просвещения;
- решение проблем, связанных с правовыми основами работы инспекторского корпуса и особенностями его формирования в новых условиях риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования;
- проведение сравнительно-сопоставительного анализа развития и становления института инспектирования в рассматриваемый период в России и за рубежом.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### 1. Неопубликованные источники

*Государственное бюджетное учреждение города Москвы «Центральный государственный архив города Москвы» (ГБУ ЦГА г. Москвы)*

1. Ведомости г. Инспекторов о частных учебных заведениях в Москве за 2-ю половину 1836 г. и 1 пол. 1837 года // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 323.
2. Визитаторский отчет 1828 г. об испытании учащихся в Московской гимназии и заведениях ей подведомственных, и замечаний на оных отчет директором гимназий, сделанных также в визитаторском отчете за 1829 г. // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 1. Д. 3885.
3. Визитаторский отчет О. П. Васильева об учебных заведениях Владимирской губернии за 1834 г. // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 1. Д. 4776.
4. Годовые отчеты дирекций народных училищ Владимирской, Тульской, Ярославской губерний за 1915 год // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 4. Д. 7161.
5. Дело канцелярии попечителя Московского учебного округа о ревизии учебных заведений города Муром окружным инспектором Московского учебного округа Р. И. Державиным // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 4075.
6. Дело об усилении штатов инспекции народных училищ и учреждений по Московскому учебному округу // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 4. Д. 5897.
7. Дело по жалобе Рязанской уездной Управы на директора народных училищ и по жалобе Рязанского уездного предводителя дворянства на инспектора народных училищ // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 4. Д. 7172.
8. Докладные записки окружного инспектора о ревизии частного реального училища // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 6128.

9. Доклад окружного инспектора о ревизии средних учебных заведений в г. Костроме с указанием на помещенную в «Поволжском Вестнике» сочувственную телеграмму учениками мужской гимназии по случаю смерти Л. Н. Толстого // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 6126.

10. Донесение Министру Народного Просвещения Уварову об осмотре училищ Костромской и Ярославской губернии попечителем Московского учебного округа // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 224.

11. Донесение г. Министру Народного Просвещения об осмотре некоторых учебных заведений Московского учебного округа г. Попечителем // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 995.

12. Извлечения из отчетов инспекторов народных училищ и директоров мужских гимназий за 1869 г., материалов к докладу Попечителя Московского учебного года // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 11. Д. 35.

13. Об инспекторе студентов Московского университета // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 1. Д. 4509.

14. Об обозрении г. инспектором казенных училищ Беляковым учебных заведений Смоленской губернии и других // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 1313.

15. Об обозрении инспектором казенных училищ Беляковым учебных заведений Тверской, Ярославской, Смоленской, Тульской и Калужской губерний // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 1457.

16. Об осмотре г. инспектором казенных училищ Беляковым учебных заведений Тверской дирекции // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 1038.

17. Об осмотре учебных заведений города Скопина окружным инспектором Действительным Статским Советником М. Зегеда // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 4347.

18. Об осмотре попечителей гимназий Рязанской, Тульской и Калужской и о изъявлении директорам оных благодарностей // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 1. Д. 1752.

19. Об осмотре инспектором казенных училищ Бронницкого и Коломенского уездного и Ларинского училища // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 325.
20. Об определении и увольнении инспекторов народных училищ // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 4. Д. 1409.
21. Об откомандировании инспектора учебных заведений Московского округа Беякова для обозрения училищ губерний Ярославской, Костромской и части Тверской // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 324.
22. О замечаниях, сделанных г. инспектором Беяковым учителю Веригину за изменение в порядке преподавания географии в Московском уездном училище // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 1126.
23. О поручении инспектору студентов С.-Петербургского университета надзора за приезжими в С.-Петербург студентами // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 2. Д. 645.
24. О поручении Почетному смотрителю Редкину осмотреть Ефремовское уездное училище // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 1. Д. 3822.
25. О проекте наказа инспектору казенных училищ // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 2. Д. 501.
26. О смотре инспектором казенных заведений в Москве уездных и приходских училищ // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 23.
27. Отзывы Управления округа о качестве отчетных записок участковых инспекторов дирекции народных училищ по губерниям округа // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 4. Д. 7344.
28. Отчеты окружного инспектора Смольянинова об осмотренных им учебных заведениях в г. Н. Новгороде, Твери, Муроме, Калуги в 1905 и 1906 г. // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 4448.
29. Отчет об осмотре училищ Орловской губернии камергером Веревкиным и замечания князя Голицина о благородном пансионе Университета и о гимназии // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 1. Д. 3977.

30. Отчеты г. директора об осмотре уездных училищ Тульской области // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 3. Д. 97.
31. Отчет окружного инспектора Московского учебного округа // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 15. Д. 266.
32. Отчетные записки по осмотру учебных заведений инспекторами народных училищ и сведений от директоров об инспекторах народных училищ // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 4. Д. 7163.
33. Переписка с директором народных училищ Тверской губернии об учреждении новых инспекторских должностей // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 4. Д. 7174.
34. Протоколы заседаний попечительского совета Московского учебного округа (с приложением списка членов попечительского совета и доклады окружного инспектора Вейсберга о частных женских учебных заведениях) // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 11. Д. 86.
35. Сведения дирекций народных училищ об инспекторах народных училищ // ЦГА Москвы. Ф. 459. Оп. 4. Д. 6062.

*Федеральное казенное учреждение*

*«Государственный архив Российской Федерации» (ФКУ ГА РФ)*

36. Доклады разных лиц о постановке дела народного просвещения в Советской России (март 1921) // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 96.
37. Доклад о положении народного образования в стране 1924—1925 годы // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 279.
38. Инструкция разъездным инструкторам-организаторам при информационном подотделе Петроградского совдепа и материалы по обследованию информационных органов Северной области и другие материалы // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 307.

39. Материалы по инспектированию народного образования в губерниях РСФСР (положения, протоколы, отчеты, доклады, переписка и другие материалы) // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 308.

40. Обращение Народного Комиссариата Рабоче-Крестьянской Инспекции о проверке работы Государственных учреждений // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 699.

41. Отношение РКИ по поводу ревизий детских учреждений в Перми и его окрестностей и предписание Заведующему Пермским губотделом народного образования по этому вопросу // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 1449.

42. Отчет Инспекции просвещения РКИ по поводу ревизии административно-хозяйственного управления Государственного института музыкальной драмы; акт обследования и переписка с Главпрофобром по этому вопросу; предписание РКИ ректору Института о принятии мер по налаживанию деятельности Института и отчет ректора об исполнении предписания // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 691.

43. Отчеты районных инструкторов об обследовании культурно-просветительной работы волостей Московского уезда // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 309.

44. Отчет о деятельности организационно-инструкторского отдела Наркомпроса за сентябрь — октябрь 1922 г. // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 327.

45. Переписка с Московским отделом народного образования о согласовании школьной политики Московского отдела народного образования со школьной политикой Наркомпроса // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 427.

46. Положение о губернском отделе народного образования, распоряжения по Наркомпросу и переписка с губернским отделом народного образования по вопросам школьного образования, жилищным и административным // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 134.



47. Положение об инспекторах Наркомпроса, инструкция инспекторам и список инспекторов НКП // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 139.

48. Положения об инструкторской коллегии при отделе подготовки учителей Наркомпроса, проект циркуляра об организации годичных педагогических курсов подготовки учителей для Единой Трудовой школы, учебный план и смета к нему, протоколы (копии) заседания коллегии по народному образованию Казанской губернии и приложения к ним и выписки из протоколов заседаний Коллегии Наркомпроса по вопросам отдела подготовки учителей и материалы к ним // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 138.

49. Положение о Народном Комиссариате просвещения и губернских отделах народного образования и об административном управлении Наркомпроса // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 574.

50. Положение о центральном институте инструкторов-организаторов народного просвещения, протоколы (копии) Заседаний президиума коллегии Главсоцвоса, школьного совета II ступени, Московской опытно-показательной коммуны Наркомпроса и списки лиц, получающих пособия из фонда молодых талантов // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 1108.

51. Положения о губернском инструкторском бюро, об участковых школьно-хозяйственных Советах в городах и местечках для обслуживания хозяйственных нужд школ и других просветительных учреждений и другие; распоряжения по Наркомпросу за 1921 год // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 62.

52. Постановления и инструкции Наркомпроса // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 169.

53. Постановление Наркомпроса об утверждении комиссии по пересмотру структуры, функции и штатов Наркомпроса, заключение по докладу рабоче-крестьянской инспекции об основных положениях дел реорганизации Наркомпроса и протокол (копия) заседания президиума Наркомпроса // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 1016.

54. Проекты постановлений коллегии Наркомпроса по вопросам отдела Единой школы и приложения к ним и отчет о работе отдела Единой Трудовой школы за 1919 г. // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 170.

55. Проект Положения об организации народного образования в РСФСР и Положение о Наркомпросе и другое // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 572.

56. Проект постановления СНК об увеличении контингента инструкторов по допризывной подготовке // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 934.

57. Проекты положений СНК об инспекции Наркомпроса и губернских инспекциях Народного образования и материалы к проектам // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 1067.

58. Проект Положения о Центральном институте инструкторов-организаторов // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 11. Д. 1109.

59. Протоколы заседаний коллегии Главпрофобра об установлении типов общеобразовательных школ и минимума образования в них (копии) // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 1285.

60. Протоколы (копии) заседаний коллегии отдела школьной политики // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 11. Д. 3.

61. Резолюции по докладу инспектора Наркомпроса об обследовании дела народного образования в Тамбовской губернии // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 303.

62. Сведения об организации инструкторско-информационного дела // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 305.

63. Тезисы к докладам по народному образованию // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 391.

64. Учебный план, программа и смета краткосрочных курсов для инструкторов-организаторов Наркомпроса // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 7.

65. Ходатайство полномочного представителя Белорусской ССР об увеличении количества инструкторов Белорусского Бюро при Наркомпросе

РСФСР и заключение по этому вопросу Совета Национальных меньшинств // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 1549.

66. Циркулярные распоряжения Управления Делами Наркомпроса всем отделам по организационно-структурным вопросам // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 1. Д. 147.

67. Циркуляры Наркомпроса за 1920 г. // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 22а.

68. Циркуляры и инструкции Наркомпроса в губернские и уездные отделы народного образования // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 312.

69. Циркуляры Наркомпроса РСФСР за 1924 год (подлинные) // ГА РФ. Ф. А2306. Оп. 3. Д. 356.

## 2. Литература

70. Абалов, А. Р. Школьная политика Советского государства в 1918—1927 гг.: автореферат дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Абалов Александр Рэмович. — М., 2006. — 36 с.

71. Аберкромби, Н. Социологический словарь / Н. Аберкромби, С. Хилл, Б. Тернер; пер. с англ. И. Г. Ясавеева; под ред. С. А. Ерофеева. — М.: Экономика, 2004. — С. 166—167.

72. Агиенко, А. Инспектура и клуб / А. Агиенко // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 223—232.

73. Аллагулов, А. М. Особенности реализации государственной образовательной политики в России во второй половине XIX — начале XX века / А. М. Аллагулов // Проблемы современного образования. — 2013. — №2. — С. 65—72.

74. Аллагулов, А. М. Влияние педагогической науки на становление образовательной политики в России во второй половине XIX — начале XX

века: дис. ... д-ра пед. наук: 13.00.01 / Аллагулов Артур Минехатович. — Оренбург, 2013. — 439 с.

75. Аллагулов, А. М. Реформы системы народного образования в России (вторая половина XIX в.) / А. М. Аллагулов, Э. Д. Днепров, М. А. Лукацкий [и др.] / Восхождение к истории педагогики: монография. В 2 т. Т. 2. История отечественной педагогики / под ред. Г. Б. Корнетова. — М.: АСОУ, 2014. — С. 39—50.

76. Аллагулов, А. М. О совершенствовании системы государственного надзора и контроля в сфере образования в Российской Федерации / А. М. Аллагулов // Психолого-педагогический поиск. — 2016. — №4 (40). — С. 82—89.

77. Аллагулов, А. М. Проекты государственных преобразований в области народного просвещения Российской империи во второй половине XIX века / А. М. Аллагулов // Актуальные проблемы государственного, регионального и муниципального управления: теория, аналитика, практика: сб. ст. / ред. кол. О. М. Масюто [и др.]; отв. ред. Е. В. Годовова; Оренбургский филиал РАНХиГС. — Оренбург: ООО «Типография «Агентство Пресса», 2017. — Т. 2. — С. 204—221.

78. Алишев, Т. Б. Опыт Сингапура: создание образовательной системы мирового уровня / Т. Б. Алишев, А. Х. Гильмутдинов // Вопросы образования. — 2010. — №4. — С. 227—246.

79. Алязова, З. С. Историкографический обзор литературы конца XIX — начала 90-х годов XX века по проблемам реформирования системы образования в дореволюционной России / З. С. Алязова // Вестник ТГПУ. — 2009. — Вып. 12 (90). — С. 100—104.

80. Анайкина, Л. И. Партийно-государственная политика в сфере народного образования в РСФСР, 1922—1991 гг.: дис. ... д-ра. ист. наук: 07.00.02 / Анайкина Лидия Ивановна. — М., 2001. — 326 с.

81. Анисимов, В. В. Инспектирование образовательных учреждений в современных условиях / В. В. Анисимов, О. Г. Грохольская, Е. С. Гальсков. — М., 1994. — 42 с.
82. Арсенов, В. Г. Инспектирование школы / Г. П. Веселов, В. Г. Арсенов, Н. Н. Балов и др.; под ред. В. П. Стрезикозина. — М.: Просвещение, 1977. — 303 с.
83. Арсенов, В. Г. Насущные вопросы инспектирования / В. Г. Арсенов // Народное образование. — 1978. — №4. — С. 21—27.
84. Архив новейшей истории России. Серия «Публикации» Т. XII. Культура, наука, образование. Октябрь 1917—1920 г. Протоколы и постановления Наркомпроса РСФСР. В 3-х кн. Книга 1. Октябрь 1917—1918 гг. / отв. ред. Л. А. Роговая. — М., 2012. — С. 146—147.
85. Ахлестин, К. Н. Воспитательный аспект инспектирования общеобразовательной школы: сборник научных трудов. Инспектирование общеобразовательной школы / К. Н. Ахлестин. — Изд. НИИ школ МП РСФСР, 1985. — 140 с.
86. Афанасьев, В. Г. Системность и общество / В. Г. Афанасьев. — М.: Политиздат, 1980. — 368 с.
87. Балахонов, А. Г. К весеннему съезду завучей и инспекторов / А. Г. Балахонов // Школа и Жизнь. Кн. III. — 1924. — С. 14.
88. Баршова, О. А. Роль института директоров и инспекторов народных училищ в деле просвещения и образования мордовского народа / О. А. Баршова // Интеграция образования. — 2012. — №2. — С. 81—85.
89. Бегей, В. Н. Совершенствование деятельности районного отдела народного образования по управлению учебно-воспитательным процессом в общеобразовательной школе: дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01 / Бегей Василий Николаевич. — Львов, 1984. — 195 с.
90. Белоголовский, В. НОТ школьного инспектора / В. Белоголовский // Народное образование. — 1979. — №11. — С. 16—18.

91. Беляков, С. А. Модернизация образования в России: совершенствование управления / С. А. Беляков. — М.: МАКС Пресс, 2009. — 437 с.
92. Бергер, П. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / П. Бергер, Т. Лукман / пер. Е. Руткевич. — М.: Медиум, 1995. — 323 с.
93. Бержель, Ж.-Л. Общая теория права / Ж.-Л. Бержель / пер. с фр. Г. В. Чуршукова; под общ. ред. В. И. Даниленко. — М.: Nota Bene, 2000. — 575 с.
94. Березняк, К. Фронтальная проверка школы / К. Березняк // Народное образование. — 1979. — №4. — С. 23—27.
95. Березняк, К. Инспектор района и учитель / К. Березняк // Народное образование. — 1983. — №12. — С. 17—21.
96. Березняк, К. Руководство современной школой / К. Березняк. — М.: Просвещение, 1983. — 208 с.
97. Бим-Бад, Б. М. Педагогический энциклопедический словарь / Б. М. Бим-Бад. — М.: Большая российская энциклопедия, 2002. — С. 106—107.
98. Блинов, И. А. Отношение Сената к местным учреждениям в XIX веке / И. А. Блинов. — СПб., 1911. — 288 с.
99. Бобрышов, С. В. Сравнительный анализ подходов к периодизации развития педагогических теорий и концепций и образовательной практики / С. В. Бобрышов // Известия ТРТУ. — 2006. — №1. — С. 48—57.
100. Богуславский, М. В. Стратегии модернизаций отечественного образования XX в.: методологические аспекты / М. В. Богуславский // Непрерывное образование. — 2004. — №2 (4). — С. 6.
101. Богуславский, М. В. Реформы российского образования XIX—XX вв. как глобальный проект / М. В. Богуславский // Вопросы образования. — 2006. — №3. — С. 6—21.

102. Богуславский, М. В. Взаимодействие власти и общества в проведении образовательных реформ XIX—XX вв. / М. В. Богуславский // Образование и общество. — 2008. — №5. — С. 9—18.

103. Богуславский, М. В. Системный характер реформ российского образования XVIII—XX веков: сб. науч. трудов / М. В. Богуславский / под ред. Р. А. Лачашвили. — М.: Сентябрь, 2008. — С. 20—42.

104. Богуславский, М. В. Преемственность и новаторство в развитии основных направлений отечественной педагогической науки (конец XIX—XX вв.): монография / М. В. Богуславский, Т. Н. Богуславская, В. М. Лобзаров, К. Ю. Милованов, К. Е. Сумнительный; под ред. М. В. Богуславского. — М.: ФГНУ ИТИП РАО, 2012. — 498 с.

105. Бойцов, М. М. Методы инспектирования школы / М. М. Бойцов // Народное просвещение. — 1927. — №5. — С. 88—98.

106. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. — М.: Советская энциклопедия; СПб.: Фонд «Ленинградская галерея», 2002. — 1628 с.

107. Борытко, Н. М. Управление образовательными системами: учебник для студентов педагогических вузов / Н. М. Борытко, И. А. Соловцова / под ред. Н. М. Борытко. — Волгоград: Изд-во ВГИПК РО, 2006. — 48 с.

108. Василенко, Н. В. Институциональный подход к исследованию образования / Н. В. Василенко // Образование и наука. — 2006. — №5 (41). — С. 20—27.

109. Василенко, Н. В. Институциональный подход к управлению образованием: автореф. дис. ... д-ра экон. наук 08.00.05 / Василенко Наталья Валерьевна. — СПб., 2009. — 44 с.

110. Введенский, В. Н. Управление образовательными системами: учебно-методическое пособие / В. Н. Введенский. — СПб.: ИОВ РАО, 2004. — 64 с.

111. Введение в институциональную экономику: учебное пособие по специальности «Менеджмент организации» / под ред. Д. С. Львова. — М.: Экономика, 2005. — 638 с.
112. Вебер, М. Избранные произведения / М. Вебер / пер. с нем. — М.: Прогресс, 1990. — 804 с.
113. Веблен, Т. Теория праздного класса / Т. Веблен. — М.: Прогресс, 1984. — 367 с.
114. Вейсбланд, А. М. Инспектор училища и школ ФЗО / А. М. Вейсбланд // Производственное обучение. — 1946. — №2. — С. 19—20.
115. Векслер, И. И. Формы и методы работы инспектора народного просвещения / И. И. Векслер // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 72—96.
116. Векслер, И. И. Школа повышенного типа и задачи инспектора / И. И. Векслер // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 136—144.
117. Веселов, М. О. Организация работы в советской школе. Практическое школоведение / М. О. Веселов, Д. С. Логинов. — М.: Работник просвещения, 1930. — 142 с.
118. Вигдоров, А. Г. Об обследовании педагогических техникумов / А. Г. Вигдоров // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 233—242.
119. Вишневский, А. Г. Серп и рубль: консервативная модернизация в СССР / А. Г. Вишневский. — М.: ОГИ, 1998. — С. 48.
120. Войцеховская, О. А. Дети и новая школа: из материалов инспекторского обследования м. Киева / О. А. Войцеховская // Путь просвещения. — 1923. — №9—10. — С. 143—153.



121. Войцеховская, О. А. Методическая работа инспекторов. Тезисы доклада / О. А. Войцеховская // Народное просвещение. — 1924. — №1. — С. 88—89.

122. Войтеховская, М. П. Зарождение государственной системы образования в Российской империи / М. П. Войтеховская, Ю. В. Куперт // Вестник ТГПУ. — 2012. — №2 (117). — С. 39—44.

123. Волковский, А. Н. О школоведении как самостоятельной отрасли педагогики / А. Н. Волковский // Советская педагогика. — 1968. — №4. — С. 81—90.

124. Вопросы инспектирования школы: сб. статей / под ред. А. Н. Волковского. — М.: Изд. Академии педагогических наук РСФСР, 1951. — 228 с.

125. Воробьев, В. К. И. Н. Ульянов и школы Симбирского края / В. К. Воробьев. — Ульяновск: Полиграфист, 1994. — 51 с.

126. Воробьева, С. В. Управление образовательными системами: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / С. В. Воробьева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2018. — 491 с.

127. В помощь организатору народного просвещения: сб. статей по вопросам инспектирования и руководства просветительной работой / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — 314 с.

128. Врачебно-санитарное законодательство в России: узаконения и распоряжения правительства. — СПб., 1913.

129. Временное положение о работе школьного инспектора Наркомпроса РСФСР // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. — 1939. — №8 — С. 5 — 6.

130. Всероссийский съезд учителей, 13—14 апреля 1978 г., Москва: Стеногр. отчет. — М.: Просвещение, 1979. — 320 с.

131. Габдуллин, Г. Г. Инспекторский контроль за работой педагогических коллективов. Инспектирование общеобразовательной

школы: сб. научных трудов / Г. Н. Габдуллин. — Изд. НИИ школ МП РСФСР, 1985. — 140 с.

132. Гавров, С. Н. Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России / С. Н. Гавров — М.: Едиториал УРСС, 2004. — 352 с.

133. Гальсков, Е. С. Становление инспекции образовательных учреждений в условиях создания государственной системы народного просвещения России, 1802—1917 гг.: автореф. дис. ... канд. пед. наук 13.00.01 / Гальсков Евгений Семенович. — М., 2001. — 18 с.

134. Гантман, В. Р. Инспекторский съезд в Гомеле / В. Р. Гантман // Народное просвещение. — 1924. — №2. — С. 102—106.

135. Гантман, В. Р. Строительство школы. Некоторые выводы из инспекторского съезда по народному образованию / В. Р. Гантман // Известие Гомельского Губкома РКП. — 1924. — №62. — С. 38—43.

136. Гач, О. Б. Развитие общего образования в Западносибирском учебном округе в конце XIX — начале XX века / О. Б. Гач // Вестник ТГПУ (TSPU Bulletin). 2011. — №13 (115). — С. 29—33.

137. Герчес, Г. Инспекционный контроль: как его организовать и провести методические рекомендации / Г. Герчес // Народное образование. — 2000. — №9. — С. 12—18.

138. Годунов, А. А. Социально-экономические проблемы управления социалистическим производством / А. А. Годунов. — М., 1975. — 124 с.

139. Голикова, О. А. Формирование инспекции народных училищ Западно-Сибирского учебного округа / О. А. Голикова // Известия Алтайского государственного университета. История. — 2010. — №4/3 (68). — С. 50—53.

140. Гончаров, М. А. Становление и развитие государственного и общественного управления педагогическим образованием в России в XVIII — начале XX в. (историографический аспект) / М. А. Гончаров. — М.: Интеллект-Центр, 2011. — 128 с.

141. Горбунова, Н. В. Анализ инспектором управленческой деятельности директора школы. / Н. В. Горбунова // Проблемы инспектирования общеобразовательной школы: сб. науч. тр. — М.: АПН СССР, 1989. — С. 44—57.

142. Горшенев, В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. — М., 1987. — С. 23—24.

143. Госунов, А. А. Введение в теорию управления (система промышленного производства) / А. А. Госунов. — М., 1967. — С. 74.

144. Гошуляк, Л. Д. Управление системой народного образования России в XIX в. / Л. Д. Гошуляк // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. Педагогика. — 2013. — №4 (28). — С. 215—222.

145. Грачев, В. А. Становление и развитие инспектирования в системе образования советской России: 1917—1991 гг.: автореф. дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01 / Грачев Владимир Алексеевич. — М., 2002. — 20 с.

146. Гребенников, С. В. Ассоциации на пройденные темы / С. В. Гребенников // Экономическая наука современной России. — 1998. — №1. — С. 36.

147. Грязнов, Ю. Инспектора повышают свою квалификацию / Ю. Грязнов // Профессионально-техническое образование. — 1980. — №11. — С. 50—51.

148. Гуркина, Н. К. История образования в России (X—XX века): учебное пособие / Н. К. Гуркина. — СПб.: СПбГУАП, 2001. — 64 с.

149. Гуркина, Н. К. Инспектора народных училищ: место и роль в развитии просвещения и начального образования (на материалах Русского Севера) // Из истории русской интеллигенции: сб. материалов и статей к 100-летию со дня рождения В. Р. Лейкиной-Свирской / Н. К. Гуркина. — СПб., 2003. — 467 с.

150. Гуркина, Н. К. Формирование местных органов управления народным образованием в дореволюционной России / Н. К. Гуркина //

Научные труды СЗИУ РАНХиГС. — 2013. — Т. 4. — Вып. 5 (12). — С. 208—212.

151. Гуркина, Н. К. Материалы фондов директоров и инспекторов народных училищ как исторический источник / Н. К. Гуркина // Научный вестник Крыма. — 2017. — №5 (10) — С. 6.

152. Гуров, С. О повышении квалификации инспекторов народного просвещения / С. Гуров // Народное просвещение. — 1923. — №3 (12). — С. 22—25.

153. Гуров, С. Общественная деятельность инспектора народного просвещения / С. Гуров // Народное просвещение. — 1923. — №9. — С. 44—49.

154. Давыдов, В. П. Содержание инспектирования общеобразовательной школы. Инспектирование общеобразовательной школы: сборник научных трудов / В. П. Давыдов. — Изд. НИИ школ МП РСФСР, 1985. — С. 27—37.

155. Данюшевский, И. И. Детский дом и задачи инспектора / И. И. Данюшевский // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 163—173.

156. Декрет ВЦИК и СНК «Об учреждении государственной комиссии по просвещению» // Декреты Советской власти. Т. 1. — М., 1957. — С. 59—62.

157. Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 16 октября 1918 г. «Об единой трудовой школе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (положение)» // Сб. декретов и постановлений Рабочего и Крестьянского правительства по народному образованию. Вып. 2 (с 7 ноября 1918 г. по 7 ноября 1919 г.). — М., 1920. — С. 171—175.

158. Деменев, А. И. Пути преодоления формализма в оценке деятельности школ. Инспектирование общеобразовательной школы: сборник

научных трудов / А. И. Деменев. — Изд. НИИ школ МП РСФСР, 1985. — 140 с.

159. Директивы ВКП(б) по вопросам просвещения: вопросы нар. просвещения в Основных директивах съездов, конференций, совещаний Центр. Ком-та и Центр. контрольной комиссии ВКП(б) / сост. А. Я. Подземский; под ред. И. Д. Давыдова, И. Г. Клабуновского; Ин-т планирования и орг-ции нар. образ. — 3-е изд., пересм. и доп. — М.; Л.: Нар ком. прос. РСФСР — Огиз. [Учгиз], 1931. — 496 с.

160. Днепров, Э. Д. Российское законодательство об образовании XIX — начала XX века: сб. документов: в 3 т. / Э. Д. Днепров. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. — Т. 1. — 831 с.

161. Донников, А. Инспектирование учреждений рабочего образования / А. Донников // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 243—248.

162. Дорофеев, З. Культурное состояние национальной деревни. По материалам инспекторского обследования / З. Дорофеев // Коммунистическое просвещение. — 1924. — №3—4. — С. 161—169.

163. Дорохова, Г. А. Законодательство о народном образовании. Теоретические проблемы совершенствования / Г. А. Дорохова. — М.: Наука, 1985. — 157 с.

164. Дорохова, Г. А. Рабоче-крестьянская инспекция (1920—1923 гг.) / Г. А. Дорохова. — М.: Госюриздат, 1954. — 183 с.

165. Дудкина, М. П. Изменения в школьном образовании в 1941—1945 годах / М. П. Дудкина // Идеи и идеалы. — 2013. — №1. — С. 115—122.

166. Дюргейм, Э. Социология образования / Э. Дюргейм / пер. с фр. — М.: ИНТОР, 1996. — 78 с.

167. Евгеньева, А. П. Малый академический словарь (толковый онлайн-словарь) [Электронный ресурс] / А. П. Евгеньева. — Режим доступа: URL: <https://lexicography.online/explanatory/mas/%D0%B8/%D0%B8%D0%BD%D1>

%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80 (дата обращения: 21.07.2022).

168. Еголин, А. М. Формы и методы инспектирования массовых учреждений / А. М. Еголин // Народное просвещение. — 1925. — №3. — С. 73—79.

169. Еголин, А. М. Вопросы инспекторской работы / А. М. Еголин // Народное просвещение. — 1925. — №5—6. — С. 27—39.

170. Еголин, А. М. Инспектор в школе крестьянской молодежи / А. М. Еголин // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 145—155.

171. Еголин, А. М. Инспекция за пять лет (1922—1927) / А. М. Еголин // Народное просвещение. — 1927. — №7. — С. 88.

172. Еголин, А. М. К вопросу о методах инспектирования / А. М. Еголин // Народное просвещение. — 1928. — №12. — С. 78—83.

173. Елкина, О. С. О системной терминологии / О. С. Елкина // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». — 2010. — №1. — С. 53—55.

174. Есипов, Б. П. Инспектор и работа школы / Б. П. Есипов // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 112—134.

175. Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. — М.: Высшая школа, 1983. — 368 с.

176. Ерофеева, Н. Ю. Управление образовательными системами: учебно-методическое пособие / Н. Ю. Ерофеева. — Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», 2014. — 133 с.

177. Ефремова, Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный [Электронный ресурс] / Т. Ф. Ефремова. — М.: Русский язык, 2000. — Режим доступа: URL: <https://lexicography.online/explanatory/efremova/%D0%B8/%D0%B8%D0%BD>

%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80 (дата обращения: 21.07.2022).

178. Жбанкова, Н. С. Научные основы инспектирования средней общеобразовательной школы в современных условиях: аспект управления: дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01 / Жбанкова Нина Семеновна. — М., 1980. — 198 с.

179. Жбанкова, Н. С. Некоторые проблемы инспектирования школ / Н. С. Жбанкова // Советская педагогика. — 1981. — №7. — С. 78—82.

180. Жуковская, Т. Н. Просвещенная провинция: Олонецкая губерния в составе столичного учебного округа в первой трети XIX века / Т. Н. Жуковская, Е. А. Калинина // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. — 2011. — №7. — Т. 2. — С. 12—18.

181. Жуковская, Т. Н. Система инспектирования и контроля деятельности училищ светского и духовного ведомств в XIX веке: цели, формы, эффективность / Т. Н. Жуковская, Е. А. Калинина, К. С. Казакова // Труды Кольского научного центра РАН. — 2019. — Т. 10. — №2—16. — С. 77—92.

182. Зевелев, А. И. Историографическое исследование: методологические аспекты / А. И. Зевелев. — М.: Высшая школа, 1987. — С. 42—43.

183. Зайцев, В. С. Управление образовательными системами. Краткий курс лекций для студентов заочной формы обучения: учебное пособие / В. С. Зайцев. — Челябинск: ЗАО «Библиотека А. Миллера», 2019. — 90 с.

184. Закон об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР. — М.: Известия, 1958. — 31 с.

185. Закон Союза Советских Социалистических Республик от 19 июля 1973 г. №4536-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза СССР и союзных республик о народном образовании» // Ведомости Верховного

Совета Союза Советских Социалистических Республик. — 1973. — №30. — С. 460—476.

186. Закон Российской Федерации от 10 июня 1992 г. №3266-I «Об образовании» // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России: хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Книгодел, 2017. — С. 493—506.

187. Занолодкин, И. Постановление инспекторской работы на местах / И. Занолодкин // Народное просвещение. — 1925. — №3. — С. 84—94.

188. Заславская, Т. И. Современное Российское общество: социальный механизм трансформации: учебное пособие / Т. И. Заславская. — М.: Дело, 2004. — 398 с.

189. Звягинцев, Е. А. Инспекция народных училищ: Русское общество и учебное ведомство в школьном деле / Е. А. Звягинцев. — М.: Задруга, 1914. — 132 с.

190. Зверьков, Н. Инспекторская проверка / Н. Зверьков // Профессионально-техническое образование. — 1970. — №8. — С. 4—5.

191. Зимин, П. В. Инспектирование школы: стенограмма лекций / П. В. Зимин; Центральный ин-т повышения квалификации руководящих работников нар. образования. — М.: Тип. Министерства Западугля СССР, 1947. — 123 с.

192. Зубков, И. В. Российское учительство. Повседневная жизнь преподавателей земских школ, гимназий и реальных училищ, 1870—1916 / И. В. Зубков. — М.: Новый хронограф, 2010. — 511 с.

193. Зубков, И. В. Инспекторы народных училищ в системе управления народным образованием / И. В. Зубков // Расписание перемен: Очерки истории образовательной и научной политики в Российской империи — СССР (конец 1880-х — 1930-е годы). — М.: Новое литературное обозрение, 2012. — 896 с.



194. Зубов, С. В. Государственная и общественная деятельность М. Н. Галкина-Враского (1862—1916): автореф. дис... канд. ист. наук: 07.00.02 / Зубов Сергей Васильевич. — Саратов, 2000. — 17 с.
195. Иванов, И. Указатель законов об учебных заведениях: с учреждения оных в России, до настоящего времени, и вообще о нар. просвещении / И. Иванов. — СПб.: Тип. Правительствующего сената, 1830. — 316 с.
196. Иванова, С. В. Информационно-методические материалы по вопросам инспектирования / С. В. Иванова // Коллективный сборник Минобразования России. — Самара: СИПКРО, 1996.
197. Иванова, С. В. Отечественная система образования в 1980-е, 1990-е, 2000-е годы: решения, обусловленные временем / С. В. Иванова / в кн. «Образование в России: Федеральный справочник». — М.: Издательство НП «Центр стратегического партнерства». — 2013. — С. 21—28.
198. Иванова, С. В. Нормативно-правовая основа модернизации российского образования (1990—2010 гг.) / С. В. Иванова, В. В. Назарова // Педагогика. — 2022. — Т. 86. — №6. — С. 106—117.
199. Игнатъев, П. Н. Очерк о русской школе / Хрестоматия по истории школы и педагогики России первой трети XX века: учебное пособие / П. Н. Игнатъев / ред.-сост. Г. Б. Корнетов. — М.: АСОУ, 2009. — С. 17—36.
200. Из деятельности центральной инспекции народного просвещения // Народное просвещение. — 1924. — №4—5. — С. 124—138.
201. Ильина, К. А. Профессора и бюрократические коммуникации в Российской империи первой трети XIX века / К. А. Ильина // История и историческая память. — 2011. — №4. — С. 133—158.
202. Инне, Р. А. Совершенствование фронтального инспектирования: на материале сельских восьмилетних школ: автореф. дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01 / Инне Раймонд Альфредович. — Вильнюс, 1981. — 22 с.
203. Инспектирование школ как средство преодоления формализма в оценке результатов труда учителей и учащихся: материалы всесоюз. науч.-

практ. конф., г. Кривой Рог, ноябрь 1984 г. / ред.-сост. Э. Р. Лихацкая [и др.]. — М.: Педагогика, 1986. — 93 с.

204. Инспектирование школы / под ред. В. П. Стрезикозина. — М.: Просвещение, 1977. — 304 с.

205. Инструкции для школьного инструктора Народного комиссариата по просвещению // Сборник декретов и постановлений Рабоче-крестьянского правительства по народному образованию. Вып. 2 (с 7 ноября 1918 г. по 7 ноября 1919 г.). — М., 1920. — С. 171—175.

206. Инструкция центральному инспектору народного просвещения от 10 января 1924 г. // Ежедневник Народного комиссариата просвещения. — 1924. — №1 (22). — С. 57—59.

207. Инструкция инспектору Организационно-планового управления Наркомпроса, утвержденная коллегией НКП 13 сентября 1927 г. // Ежедневник Народного комиссариата просвещения РСФСР. — 1927. — №39. — С. 6—10.

208. Инструкция участковой (районной) инспекции соцвоста и политпросвета, утвержденная коллегией Наркомпроса 31 декабря 1927 г. // Ежедневник Народного комиссариата просвещения РСФСР. — 1928. — №5. — С. 10—12.

209. Инструкция организационно-плановому инспектору краевого (областного) и окружного отдела народного образования // Ежедневник Народного комиссариата просвещения РСФСР. — 1929. — №26. — С. 24—25.

210. Инструкция инспектору Организационно-планового управления НКП // Ежедневник Народного комиссариата просвещения РСФСР. — 1929. — №31. — С. 10—13.

211. Инструкция инспектору социального воспитания областных, краевых и окружных отделов народного образования, утвержденная заместителем народного комиссара просвещения РСФСР т. Эпштейном и

согласована с НК РКИ [ноябрь 1929 г.] // Еженедельник Народного комиссариата просвещения РСФСР. — 1929. — №48. — С. 3—6.

212. Инструкция о работе инспектора школ областного (краевого) отдела нар. образования, городского отдела нар. образования городов республиканского подчинения и Мин-ва просвещения авт. республик // в кн. «В помощь школьному инспектору. Сб. материалов». — М., 1946.

213. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: учебник / под общ. ред. А. А. Аузана. — М.: ИНФРА-М, 2011. — 445 с.

214. Иншаков, О. В. Институты и институции в современной экономической теории / О. В. Иншаков // Вестник ВоГУ. — 2007. — Сер. 3. Вып. 11. — С. 6—21.

215. Иорданский, Н. К. К вопросу об административных и инструктивных функциях инспекции / Н. К. Иорданский // Народное просвещение. — 1928. — №3. — С. 20—25.

216. Иорданский, Н. К. Школоведение: руководство для массового учителя / Н. К. Иорданский. — 4-е изд. — М.: Работник просвещения, 1929. — 301 с.

217. История Мордовии в лицах: биографический сборник / ред. кол. П. Д. Грузнов (отв. ред.) [и др.]. — Саранск, 1994. — 592 с.

218. Историко-статистический очерк общего и специального образования в России: сост. по поруч. Комис. по устройству Всерос. пром.-худож. выставок в Москве, 1882 / под ред. А. Г. Небольсина; Всерос. пром.-худож. выст. 1882 г. в Москве. — СПб.: Тип. В. Киришбаума, 1883 (обл. 1884). — 259 с.

219. Казакова, С. В. Развитие системы управления народным образованием в России во второй половине XIX века: дис. ... канд. истор. науки: 07.00.02 / Казакова Светлана Вячеславовна. — СПб., 2002. — 376 с.

220. Казакова, К. С. Студенты и инспекторы: от «семейного стиля» к нравственно-политическому надзору (на материалах Педагогического

института и Петербургского университета 1800—1850-х гг.) / К. С. Казакова, Т. Н. Жуковская // Вестник Волгоградского государственного университета. — Сер. 4. История. Регионоведение. Международные отношения. — 2020. — Т. 25. — №2. — С. 68—79.

221. Каиров, И. А. Об основных задачах инспекторов школ / И. А. Каиров // Учительская газета. — 1954. — 2 марта.

222. Каиров, И. А. Инспектирование учреждений массового сельскохозяйственного образования / И. А. Каиров // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 249—256.

223. Калашников, А. Проект организации курсов для губернских и уездных работников по народному образованию / А. Калашников // Народное просвещение. — 1925. — №3. — С. 69—72.

224. Кантор, Е. Д. Инспектор — общественный работник / Е. Д. Кантор // Народное просвещение. — 1923. — №2. — С. 53—54.

225. Карамышев, А. Л. Педагогическая и культурно-просветительская деятельность И. Н. Ульянова и педагогов-ульяновцев в дореволюционной России: дис. ... д-ра пед. наук: 13.00.05 / Карамышев Александр Леонтьевич. — М., 1981. — 450 с.

226. Карклина, С. Э. Инспектирование работы школы с семьей и общественностью / С. Э. Карклина // Проблемы инспектирования общеобразовательной школы: сб. науч. тр. — М.: АПН СССР, 1989. — С. 83—92.

227. Киселев, И. Инструктор — инспектор / И. Киселев // На третьем фронте. — 1924. — №1—2. — С. 9—13.

228. Клейнер, Г. Б. Институты: определение, признаки и направления исследования / Г. Б. Клейнер // Управление. — 2016. — №3 (13). — С. 5—11.

229. Коган, Т. Л. Некоторые вопросы инспектирования классов шестилеток / Т. Л. Коган // Проблемы инспектирования

общеобразовательной школы: сб. науч. тр. — М.: АПН СССР, 1989. — С. 66—76.

230. Коммонс, Дж. Институциональная экономика / Дж. Коммонс // Экономический вестник Ростовского государственного университета. — 2007. — Т. 5. — №4. — С. 63.

231. Конаржевский, Ю. А. Исследование вопросов совершенствования школьного инспектирования: автореферат дис. ... канд. пед. наук: 13.00.00 / Конаржевский Юрий Анатольевич. — Новосибирск, 1969. — 31 с.

232. Кондаков, А. И. Директор народных училищ И. Н. Ульянов / А. И. Кондаков. — 2-е изд. — М.: Просвещение, 1964. — 320 с.

233. Кондаков, М. И. Инспектирование районных и городских отделов народного образования / М. И. Кондаков // Акад. пед. наук РСФСР. Центр ин-т повышения квалификации руководящих работников нар. образования. — М.: Изд-во Акад. пед. наук РСФСР, 1956. — 72 с.

234. Кондратьев, А. Новые методы инспекторского обследования / А. Кондратьев // Народное просвещение. — 1930. — №3. — С. 27—29.

235. Константинов, Н. А. К вопросу периодизации истории школы и педагогики / Н. А. Константинов // Советская педагогика. — 1958. — №1. — С. 101—106.

236. Копылов, М. Из практики работы уездной инспекции / М. Копылов // Народное просвещение. — 1925. — №9. — С. 6—65.

237. Корнетов, Г. Б. Теоретическое и историческое осмысление институтов образования и педагогических институций (статья 1) / Г. Б. Корнетов // Историко-педагогический журнал. — 2017. — №2. — С. 51—81.

238. Корнетов, Г. Б. Теоретическое и историческое осмысление институтов образования и педагогических институций (статья 2) / Г. Б. Корнетов // Историко-педагогический журнал. — 2017. — №3. — С. 43—84.

239. Корнетов, Г. Б. Теория познания педагогического прошлого / Г. Б. Корнетов // Психолого-педагогический поиск. — 2018. — №2 (46). — С. 11—32.

240. Корнетов, Г. Б. Развитие теории и практики образования: история и современность: монография / Г. Б. Корнетов. — М.: Академия социального управления, 2018. — 460 с.
241. Котарбинский, Т. Трактат о хорошей работе / Т. Котарбинский / пер. с польск. — М., 1975. — С. 94.
242. Кочерин, Е. А. Основы государственного и управленческого контроля / Е. А. Кочерин. — М., 2000. — С. 9.
243. Краснов, Н. Г. Выдающийся чувашский педагог-просветитель / Н. Г. Краснов. — Чебоксары: Чуваш. кн. изд-во, 1992. — 416 с.
244. Кривко, Я. П. Характеристика отечественной системы управления качеством обучения школьников в первые годы советской власти / Я. П. Кривко // Вестник ДонНУ. Сер. Б: Гуманитарные науки. — 2020. — №2. — С. 134—140.
245. Крупская, Н. К. Педагогические сочинения: в 6-ти т. / Н. К. Крупская; под ред. А. М. Арсеньева и др. — М.: Педагогика, 1980.
246. Крупская, Н. К. Контроль сверху и контроль снизу в деле народного образования / Н. К. Крупская // Педагогические соч. в 10 т. — М., 1959. — Т. 2. — С. 41—45.
247. Кузьмина, О. В. Государственная политика в области начального образования в России в первой половине 60-х годов XIX века: автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Кузьмина Ольга Викторовна. — СПб., 2000. — 20 с.
248. Кузнецов, Г. Силы школьной инспекции на осуществление реформы / Г. Кузнецов // Народное образование. — 1985. — №5. — С. 29—34.
249. Лавриненко, Т. Д. Как можно управлять образовательной системой: учебное пособие по дисциплине «Управление образовательными системами (уровень магистратуры) / Дальневосточный федеральный университет, Школа педагогики / Т. Д. Лавриненко, Н. Ю. Стоюшко. — Владивосток: Дальневосточный федеральный университет, 2015. — 239 с.

250. Ладнушкина, Н. М. Институт инспектирования школьного образования: становление и развитие: монография / Н. М. Ладнушкина. — Саратов: Саратовский источник, 2023. — 206 с.

251. Ладнушкина, Н. М. Институт инспектирования школьного образования в советский период: историко-педагогический аспект/Н.М. Ладнушкина// Вестник Государственного гуманитарно-технологического университета. — 2023. — №1. — С. 53—59.

252. Ладнушкина, Н. М. Вопросы совершенствования института инспектирования общего образования в работах ученых и практиков советского периода /Н.М. Ладнушкина// Мир университетской науки: культура, образование. — 2023. — №1. — С. 24—36.

253. Ладнушкина, Н. М. Проблемы инспектирования народного просвещения в работах дореволюционных историков образования / Н. М. Ладнушкина, А. В. Овчинников // Отечественная и зарубежная педагогика. — 2022. — №5 (87). — С. 33—45 (авторский вклад -75%).

254. Ладнушкина, Н. М. Государственный контроль (надзор) в сфере образования: историко-педагогический аспект / Н. М. Ладнушкина // XIV Международ. науч.-практич. конф. «Шамовские педагогические чтения», г. Москва, 22—25 января 2022 г.: сб. статей. В 2 ч. Ч. 2. — М.: Изд-во НШУОС, МАНПО, «5 за знания», 2022. — 936 с.

255. Ладнушкина, Н. М. Модернизация института инспектирования в 1990-е — 2000-е годы: историко-педагогический аспект / Н. М. Ладнушкина // Образовательные системы и среды: историко-педагогический дискурс в начале XXI века: сб. науч. тр. Международной научно-практической конференции «XXXV сессия Научного совета по проблемам истории образования и педагогической науки при отделении философии образования и теоретической педагогики Российской академии образования». — Вологда, 2022. — С. 234—241.

256. Ладнушкина, Н. М. Инспектирование учреждений дошкольного образования: историко-педагогический аспект / Н. М. Ладнушкина // Мир университетской науки: культура, образование. — 2021. — №3. — С. 23—37.

257. Ладнушкина, Н. М. Инспектирование в сфере образования: этические нормы / Н. М. Ладнушкина // Сб. материалов. III Ткаченковские чтения – 2021. В память о Е. В. Ткаченко. — М., 2021. — С. 121—131.

258. Ладнушкина, Н. М. Роль общественности в становлении института школьного инспектирования в Советской России / Н. М. Ладнушкина // Пространство и время в диалоге педагогических культур: интересубъективность историко-педагогического понимания: сб. науч. тр. Международной научно-практической конференции «XXXIV сессия Научного совета по проблемам истории образования и педагогической науки при отделении философии образования и теоретической педагогики Российской академии образования». — Волгоград: Редакционно-издательский центр ВГАПО, 2021. — С. 292—295.

259. Ладнушкина, Н. М. Становление и развитие института государственного инспектирования в сфере образования в Российской империи XIX — начала XX в. / Н. М. Ладнушкина, А. В. Звонарев, Д. А. Пашенцев // Вопросы истории. — 2021. — №12. — С. 99—107 (авторский вклад – 80%).

260. Ладнушкина, Н. М. Государственный контроль (надзор) в сфере образования: каким он будет? / Н. М. Ладнушкина // Профильная школа. — 2020. — №8. — С. 9—14.

261. Ладнушкина, Н. М. Инспектор в системе российского образования: от прошлого к будущему / Н. М. Ладнушкина // Восточно-Европейский Научный Журнал. Педагогические науки. — 2020. — №53 (7). — С. 23—30.

262. Ладнушкина, Н. М. От инструктора к инспектору: этапы становления советской школьной инспекции (1917—1923) / Н. М. Ладнушкина // Проблемы и перспективы развития современного образования



в контексте его историко-педагогической интерпретации: сб. науч. тр. Международной научно-практической конференции «XXXIII сессия Научного совета по проблемам истории образования и педагогической науки при отделении философии образования и теоретической педагогики Российской академии образования». — Волгоград: Редакционно-издательский центр ВГАПО, 2020. — С. 305—309.

263. Ладнушкина, Н. М. От инспектирования до государственного контроля (надзора) в сфере образования: этапы большого пути / Н. М. Ладнушкина // Профильная школа. — 2020. — №1. — С. 51—60.

264. Ладнушкина, Н. М. Формирование предпосылок для создания государственного контроля качества образования в Российской империи / Н. М. Ладнушкина, Д. А. Пашенцев, С. И. Феклин // Образование и право. — 2018. — №8. — С. 174—178 (авторский вклад - 75 %).

265. Ладнушкина, Н. М. Эффективность контрольно-надзорной деятельности в сфере образования / Н. М. Ладнушкина, С. И. Феклин // Профильная школа. — 2017. — №4. — С. 16—28 ( авторский вклад – 60%).

266. Ладнушкина, Н. М. История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII — начало XXI вв.): хрестоматия в 3-х т. / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной / сост. Н. Н., Андреенова, А. В. Звонарев, А. Д. Калмыкова, Н. М. Ладнушкина, А. В. Львов, А. И. Рожков, С. И. Феклин. — М.: Книгодел; ГАОУ ВО МГПУ, 2016 (авторский вклад – 50%).

267. Ладнушкина, Н. М. Этические основы государственного контроля и позиции контролирующего / Н. М. Ладнушкина // Народное образование. — 2012. — №4. — С. 29—35.

268. Ладнушкина, Н. М. Из опыта формирования федерально-региональной системы по контролю и надзору в сфере образования / Н. М. Ладнушкина // Вестник Бурятского государственного университета. — 2011. — №1. — С. 54—58.

269. Ладнушкина, Н. М. Совершенствование контрольно-надзорных функций в области образования / Н. М. Ладнушкина // Народное образование. — 2011. — №3. — С. 69—76.

270. Ладнушкина, Н. М. Полномочия субъектов РФ по надзору и контролю в образовании / Н. М. Ладнушкина, Л. И. Максимова // Народное образование. — 2010. — №8. — С. 60—67 (авторский вклад – 65%).

271. Лазарев, В. С. Системное развитие школы / В. С. Лазарев. — 2-е изд. — М.: Пед. о-во России, 2003 (РГУП Чебоксар. тип. №1). — 301 с.

272. Лазарев, Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. — М., 1988. — С. 148.

273. Лапшин, Н. П. Советская школьная инспекция в первый период ее деятельности (1918—1926 гг.) / Н. П. Лапшин. — Елабуга, 1961. — 34 с.

274. Лапшин, Н. П. Советская школьная инспекция (1930—1956 гг.) / Н. П. Лапшин. — Елабуга, 1961. — 35 с.

275. Лапшин, Н. П. Из истории русской дореволюционной инспекции народных училищ (1869—1917 гг.) / Н. П. Лапшин. — Елабуга, 1963. — 44 с.

276. Лебедев, О. Е. Управление образовательными системами: теория и практика: учебно-методическое пособие / О. Е. Лебедев. — СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, 2011. — 108 с.

277. Лейкина-Свирская, В. Р. Русская интеллигенция в 1900—1917 г. / В. Р. Лейкина-Свирская. — М.: Мысль, 1981. — 287 с.

278. Липчанский, А. М. Становление в России общего массового школьного образования в период социально-экономических преобразований: 1861—1941 гг. Опыт, уроки: монография / А. М. Липчанский. — Астрахань: Изд-во Астраханского гос. пед. ун-та, 2001. — 281 с.

279. Литвиненко, Н. В. Основы управления образовательными системами: учебное пособие для вузов / Н. В. Литвиненко. — Оренбург: ГБУ РЦРО, 2014. — 98 с.

280. Лихацкая, Э. Р. Организация инспектирования школ / Э. Р. Лихацкая // Проблемы инспектирования общеобразовательной школы: сб. науч. тр. — М.: АПН СССР, 1989. — С. 32—44.

281. Лобанова, О. Б. Проблемы работы школ в Сибири в годы Великой Отечественной войны / О. Б. Лобанова, У. В. Цирукина, Н. Д. Фирер, Е. М. Плеханова // Научное обозрение. Педагогические науки. — 2015. — №2. — С. 118—119.

282. Ломакина, И. Б. Обычное право: институциональный аспект: монография / И. Б. Ломакина. — СПб.: Астерион, 2005. — 282 с.

283. Лоренсов, А. В. Современные требования к личностным и профессиональным качествам инспектора школ / А. В. Лоренсов // Проблемы инспектирования общеобразовательной школы: сб. науч. тр. — М.: АПН СССР, 1989. — С. 25—31.

284. Лотман, Ю. М. Очерки по истории русской культуры XVIII — начало XIX века. Из истории русской культуры XVIII — начало XIX века. Т. IV / Ю. М. Лотман. — М., 1996. — 171 с.

285. Луначарский, А. В. О народном образовании: статьи и речи за период 1917—1929 гг. / вступ. ст. И. Каирова; Акад. пед. наук РСФСР. — М.: Изд-во Акад. пед. наук РСФСР, 1958. — 559 с.

286. Луначарский, А. В. Наши текущие задачи: какая школа нужна пролетарскому государству: сборник статей / А. В. Луначарский. — М.: Работник просвещения, 1924. — 91 с.

287. Луначарский, А. В. Проблемы народного образования: сборник статей / А. В. Луначарский. — 2-е изд. — М.: Работник просвещения, 1925. — 224 с.

288. Луначарский, А. В. Чем должен быть инспектор Наркомпроса? / А. В. Луначарский // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 65—67.

289. Луначарский, А. В. Пролетарская революция и народное просвещение // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 7—23.

290. Макаров, А. Н. Из записок инспектора / А. Н. Макаров // Путь просвещения. — 1923. — №3. — С. 177—202.

291. Малиновский, Б. Научная теория культуры / Б. Малиновский / пер. с англ. — 2-е изд., испр. — М.: ОГИ, 2005. — 184 с.

292. Малышев, М. П. Некоторые вопросы работы инспекторов школ / М. П. Малышев // Советская педагогика. — 1939. — №6. — С. 65—72.

293. Маляревский, Г. Я. Очерк истории и современного состояния народного образования в Сибири / Г. Я. Маляревский. — СПб.: Синод. тип., 1896. — 85 с.

294. Мамкина, И. Н. Развитие системы общего образования в Восточной Сибири в условиях модернизации (1864—1917 гг.): монография / И. Н. Мамкина. — Чита: Забайкальский гос. ун-т, 2016. — 318 с.

295. Маркарян, Э. С. Теория культуры и современная наука: логико-методологический анализ / Э. С. Маркарян. — М.: Мысль, 1983. — 284 с.

296. Маркович, З. Я. Советская инспекция народного просвещения (с приложением трех схем, отражающих содержание работ уездного, губернского и центрального инспектора народного просвещения) / З. Я. Маркович // Народное просвещение. — 1923. — №9. — С. 32—43.

297. Маркович, З. Я. Очередные задачи, формы и методы инспекторской работы. Тезисы доклада / З. Я. Маркович // Народное просвещение. — 1924. — №1. — С. 87—88.

298. Маркович, З. Я. Некоторые итоги I Всероссийской конференции инспекторов народного образования 3—5 декабря 1923 г. / З. Я. Маркович // Народное просвещение. — 1924. — №1. — С. 84—86.

299. Мартыненко, И. Повышение квалификации инспектуры — боевая задача! / И. Мартыненко // Народное просвещение. — 1929. — №12. — С. 19—23.
300. Материалы Всесоюзного съезда учителей. 2—4 июля 1968 г. — М.: Политиздат, 1968. — 64 с.
301. Материалы Всесоюзного совещания по вопросам инспектирования школ и органов народного образования. — М.: Педагогика, 1973. — 213 с.
302. Матусевич, В. Социальный институт: функции, генезис, структура / В. Матусевич // Социология: теория, методы, маркетинг. — 2004. — №4. — С. 43—56.
303. Милованов, К. Ю. Архитектура государственной образовательной политики в историческом опыте модернизации отечественного образования XX столетия / К. Ю. Милованов // Непрерывное образование. — 2014. — №2 (8). — С. 95—99.
304. Митчелл, У. К. Экономические циклы. Проблема и ее постановка / У. К. Митчелль; пер. с англ. Е. Д. Кондратьевой, О. Е. Пряхиной и В. Э. Шпринка. — М.; Л.: Государственное издательство, 1930. — 503 с.
305. Миропольский, С. И. Инспекция народных школ и ее задачи: по поводу Инструкции инспекторам народных училищ / С. И. Миропольский. — СПб.: Рус. худож. тип. (К. Эгера), 1877. — 186 с.
306. Миропольский, С. И. Школа и государство: обязательность обучения в России. Исторический этюд / С. И. Миропольский. — СПб.: Тип. А. М. Котомина, 1876. — 248 с.
307. Медведев, Р. А. Н. С. Хрущев. Политическая биография / Р. А. Медведев. — М., 1990. — 302 с.
308. Медынский, Е. Н. История русской педагогики с древнейших времен до Великой пролетарской революции: пособие для аспирантов и препод. истории педагогики в педвузах и педтехникумах / Е. Н. Медынский. — М.: Гос. учеб. пед. изд-во, 1936. — 470 с.

309. Мельникова, Е. В. Формирование школьного исторического образования и практики его инспектирования / Е. В. Мельникова // Образование и культурный капитал: сб. науч. ст. III Всероссийской научно-практической конференции. — Владивосток. — 2017. — С. 65—72.

310. Методическое письмо от 15 октября 1987 г. №8-786/25 «О совершенствовании системы инспектирования и контроля» // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. — 1987. — №32. — ноябрь.

311. Мясников, В. А. Историография общеобразовательной школы РСФСР: монография / В. А. Мясников, А. В. Овчинников, Г. Н. Козлова. — М.: ИЭТ, 2013. — 184 с.

312. Намсараев, С. Инспектирование: региональный подход / С. Намсараев // Народное образование. — 2001. — №7. — С. 35—37.

313. Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа: сб. документов. 1917—1973 гг. / сост. А. А. Абакумов, Н. П. Кузин, Ф. И. Пузырев, Л. В. Литвинов. — М.: Педагогика, 1974. — С. 170—172.

314. Народное образование в РСФСР в 1944 году: отчет Народного комиссариата просвещения РСФСР / сост. М. П. Сазонов [и др.]. — М.: Учпедгиз, 1945. — 223 с.

315. Невский, В. «Критерии оценки» и школьная инспекция / В. Невский, П. Худоминский // Учительская газета. — 1980. — 14 февраля.

316. Неупокоев, И. В. Институт инспекторского контроля за церковно-приходскими школами (на материалах Тобольской губернии) / И. В. Неупокоев // Вестник Тюменского государственного университета. Гуманитарные исследования. Humanitates. — 2019. — №4 (20). — Т. 5. — С. 127—138.

317. Новиков, А. М. Образовательные системы: уровни и специфика управления / А. М. Новиков, Д. А. Новиков // Образовательная политика. — 2011. — №3 (53). — С. 16.

318. Новиков, Д. А. Теория управления образовательными системами / Д. А. Новиков. — М.: Народное образование, 2009. — 452 с.

319. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. — 200 с.

320. Норт, Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Д. Норт // THESIS. — 1993. — Т. 1. — Вып. 2. — С. 69—91.

321. Норт, Д. Институты, идеология и эффективность экономики от плана к рынку. Будущее посткоммунистических республик / Д. Норт. — М.: Catallaxy, 1993. — С. 307.

322. Об Инструкции инспекторам народных училищ 29 октября 1871 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 5. — СПб., 1877. — С. 530—531.

323. Об обследовании местных органов и учреждений народного образования на тему: «Осуществление классовой линии в деле народного образования» (№10004/28 от 13 ноября 1928 г.) // Еженедельник Народного комиссариата просвещения РСФСР. — 1928. — №48. — С. 5—8.

324. Об увеличении числа инспекторов народных училищ. 27 апреля 1876 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 6. — СПб., 1878. — С. 1479—1489.

325. Об учреждении министерств. Манифест от 8 сентября 1802 г. / Полное собрание законов Российской империи. — Т. XXVII. — №20406.

326. Об учреждении инспекторов над частными учебными заведениями в столицах // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 2. — СПб., 1864. — С. 499—500.

327. Об учреждении губернской тюремной инспекции. Н. 05.04.1889 г.; В. у. 21.05.1890 г. 1889 г. / Департамент законов Государственного Совета. Т. 11. О рассмотрении законопроектов ведомств по всем вопросам государственного управления за 1889 год. — 1889. — 68 л.

328. Об учреждении в Астраханской губернии должности инспектора народных училищ. 28 декабря 1876 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 6. — СПб., 1878. — С. 1782—1788.

329. Об учреждении при Министерстве народного просвещения особой инспекции для надзора за промышленными училищами // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 15. — СПб., 1902. — С. 1012—1031.

330. Об учреждении третьей должности инспектора народных училищ в Туркестанском крае. 27 ноября 1889 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 11. — СПб., 1895. — С. 910—921.

331. Об учреждении должности инспектора народных училищ Карсской области. 12 мая 1897 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 15. — СПб., 1902. — С. 396—402.

332. Об учреждении должности инспектора народных училищ для Черноморской губернии. 16 марта 1898 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 15. — СПб., 1902. — С. 1314—1319.

333. Об учреждении второй должности инспектора народных училищ в Тургайской области. 11 ноября 1898 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 15. — СПб., 1902. — С. 1745—1747.

334. Об учреждении в Эриванской губернии новой должности инспектора народных училищ. 18 ноября 1898 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 15. — СПб., 1902. — С. 1811—1817.

335. Об учреждении в Варшавском учебном округе должностей инспекторов народных училищ и помощника инспектора училищ г. Варшавы и об увеличении содержания инспектору училищ г. Варшавы и канцелярских



его средств. 15 декабря 1898 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 15. — СПб., 1902. — С. 2015—2024.

336. Об учреждении в Псковской губернии третьей должности инспектора народных училищ. 11 ноября 1898 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 15. — СПб., 1902. — С. 1749—1753.

337. Об учреждении при Московском учебном округе четвертой должности окружного инспектора. 14 декабря 1900 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 17. — СПб., 1904. — С. 2271—2274.

338. Обычное право России: теоретико-правовой и историко-правовой аспекты: монография / под ред. Р. Л. Хачатурова. — М.: Юрлитинформ, 2019. — 472 с.

339. Обращение народного комиссара по просвещению. 29 октября 1917 г. // Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа: сб. документов. 1917—1974 гг. / сост. А. А. Абакумов, Н. П. Кузин, Ф. И. Пузырев, Л. В. Литвинов. — М.: Педагогика, 1974. — С. 7—9.

340. Овчинников, А. В. Нормативно-правовая база в области общего образования советского периода как историко-педагогический источник: сб. науч. тр. конференции «Источники исследования о педагогическом прошлом: интерпретация проблем и проблемы интерпретации. Первые международные историко-педагогические чтения». Москва, 20—21 сентября 2019 г. / А. В. Овчинников. — М.: МПГУ, 2019. — С. 563—569.

341. Овчинников, А. В. Политико-правовой процесс в российском образовании XIX — начала XX века: монография / А. В. Овчинников. — М., 2009. — 258 с.

342. Овчинников, А. В. Московское учительство в годы Великой Отечественной войны: монография / А. В. Овчинников. — М., 2010. — 87 с.

343. Овчинников, А. В. Правовые аспекты модернизации российского образования. Ретроспектива для перспективы / А. В. Овчинников //

Отечественная и зарубежная педагогика. — 2018. — Т. 1. — №2 (48). — С. 15—29.

344. Овчинников, А. В. Власть и общество в развитии общего образования в России (XIX — конец XX века): монография / А. В. Овчинников, Г. Н. Козлова, И. В. Петухова. — М.: НИЦ ИНФРА-М, 2019. — 230 с.

345. Овчинников, А. В. «Регуляторная гильотина» в контексте российского политико-правового процесса в сфере образования / А. В. Овчинников // Ценности и смыслы. — 2021. — №2 (72). — С. 129—141.

346. Огородников, И. Т. К вопросу о содержании и методах инспекторской работы / И. Т. Огородников // Народное просвещение. — 1925. — №9. — С. 55—59.

347. Ожегов, С. И. Толковый онлайн-словарь русского языка [Электронный ресурс] / С. И. Ожегов // Режим доступа: URL: <https://lexicography.online/explanatory/ozhegov/%D0%B8/%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80> (дата обращения: 21.07.2022).

348. Ожегова, Е. Ю. Становление и развитие частного школьного образования в губернских городах Среднего Поволжья в XIX — начале XX вв.: дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01 / Ожегова Екатерина Юрьевна. — Пенза, 2007. — 187 с.

349. Окольский, А. С. Об отношении государства к народному образованию / А. С. Окольский. — СПб., 1872. — 546 с.

350. О мерах против умножения пансионов и частных учебных заведений: сборник постановлений по Министерству народного просвещения. — 2-е изд. — Отд. 1. — Т. 2. — СПб., 1875. — 706 с.

351. О наблюдении за инородческими магометанскими школами. 5 февраля 1882 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 8. — СПб., 1892. — С. 459—464.

352. О реформе общеобразовательной и профессиональной школы: сборник документов и материалов. — М., 1984, — С.61.

353. Отчет о деятельности Учебного отдела Общества распространения технических знаний за 1910 и 1911 годы / Общество распространения технических знаний (Москва). Учебный отдел. — М., Типография т-а И.Д. Сытина, 1913. — 164 с.

354. Относительно назначения при уездных училищах почетных смотрителей // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 1. — СПб., 1864. — С. 666—667.

355. Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. XVIII — первая половина XIX в. / отв. ред. М. Ф. Шабаева. — М., 1973. — 543 с.

356. Педагогический энциклопедический словарь / гл. ред. Б. М. Бим-Бад. — 3-е изд., стер. — М.: Большая российская энциклопедия, 2009. — 527 с.

357. Петяев, И. М. Отделение школы от церкви как очередной вопрос народного образования в демократической России / И. М. Петяев. — Ардатов: Новая жизнь, 1917. — 8 с.

358. Перель, И. А. Основные моменты проекта производственного плана Организационно-инспекторского Отдела Наркомпроса на 1924/25 год / И. А. Перель // Народное просвещение. — 1924. — №9—10. — С. 133—145.

359. Перель, И. А. Советская инспекция в системе строительства народного просвещения / И. А. Перель // Народное просвещение. — 1925. — №3. — С. 66—69.

360. Перель, И. А. Учителство об инспекторе: итоги смотра / И. Перель // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 104—111.

361. Пинина, Н. Из опыта работы инспектора / Н. Пинина // Производственное обучение. — 1946. — №6. — С. 15.

362. Пирогов, Н. И. Избранные педагогические сочинения / Н. И. Пирогов. — М.: Педагогика, 1985. — 496 с.

363. Письмо Народного комиссариата просвещения от 31 марта 1924 г. «О местной инспекции» // Еженедельник Народного комиссариата просвещения. — 1924. — №7 (28) — С. 14—15.

364. Письмо Народного комиссариата просвещения РСФСР, сентябрь 1930 г. «Об организации инспекторской работы в районе» // Бюллетень Народного комиссариата по просвещению РСФСР. — 1930. — №2. — С. 33—38.

365. Письмо Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 11 июня 1998 г. №33 «О работе с рекомендациями об инспектировании в системе Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации» // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России: хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Книгодел, 2017. — С. 507—524.

366. Письмо Министерства образования России от 13 июля 1998 г. №577-30 «О введении в действие Инструкции о порядке инспектирования» // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России: хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Книгодел, 2017. — С. 524—530.

367. Письмо Министерства образования Российской Федерации от 22 июня 2000 г. №22-06-723 «Об осуществлении контрольных функций органов управления образованием» // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России: хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Книгодел, 2017. — С. 532—547.

368. Письмо Министерства образования России от 23 июня 2000 г. №22-06-728 «О состоянии исполнения законодательства Российской Федерации в системе образования по результатам инспекционных проверок»

// История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России: хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Книгодел, 2017. — С. 548—563.

369. Пичугин, А. А. Инспектирование работы Ликпункта / А. А. Пичугин // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 206—210.

370. План инспекторских обследований на 1928/29 год (№10004/81 от 24 мая 1928 г.) // Еженедельник Народного комиссариата просвещения РСФСР. — 1928. — №23. — С. 5.

371. Пленкин, Н. В класс пришел инспектор / Н. Пленкин // Правда. — 1979. — 19 августа.

372. Побережников, И. В. Модернизация: теоретико-методологические подходы / И. В. Побережников // Экономическая история. Обзорение / под ред. Л. И. Бородкина. — М., 2002. — Вып. 8. — С. 146—168.

373. Податная инспекция в России (1885—1910 гг.): очерк деятельности податной инспекции за 25 лет ее существования в связи с развитием прямого обложения. — СПб., 1910. — С. 29.

374. Подробная объяснительная записка к проекту сметы Министерства народного просвещения на 1914 г. — СПб., 1914. — 18 с.

375. Поздняков, Э. А. Системный подход и международные отношения / Э. А. Поздняков. — М.: Наука, 1976. — 159 с.

376. Покровский, Н. Инспектор в школе взрослых повышенного типа / Н. Покровский // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 211—222.

377. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 3-е: в 33 т. — СПб.: Гос. тип., 1885—1916. — Т. XI. — Ч. I. — С. 66.

378. Положение об учебных округах Министерства народного просвещения. Указ Правительствующему Сенату. 25 июня 1835 г. // Сборник

постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 2. — СПб., 1864. — С. 730.

379. Положение о начальных народных училищах. 14 июня 1864 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 3. — СПб., 1865. — С. 1226—1234.

380. Положение об организации дела народного образования в Российской Социалистической Советской Республике от 18 июня 1918 г. // Декреты Советской власти. Т. II. — М., 1959. — С. 451—456.

381. Положение об инспекции народного просвещения от 20 ноября 1923 г. // Еженедельник Народного комиссариата просвещения. — 1924. — №1 (22). — С. 55—56.

382. Положение об организации и работе общественной инспектуры. Сентябрь 1930 г. // Бюллетень Народного комиссариата по просвещению РСФСР. — 1930. — №28. — С. 15—16.

383. Положение о Центральной инспекции Народного комиссариата просвещения РСФСР. 3 августа 1930 г. // Бюллетень Народного комиссариата по просвещению РСФСР. — 1931. — №1. — С. 11—12.

384. Положение о школьной территориальной инспекции управления начальной и средней школы Наркомпроса // Бюллетень Народного комиссариата по просвещению РСФСР. — 1934. — №34 — С. 10.

385. Положение о районном инспекторе по колхозным клубам, избам-читальням и колхозным красным уголкам // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. — 1937. — №3 — С. 13—14.

386. Положение о районном инспекторе по школам неграмотных и малограмотных. 30 декабря 1938 г. // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. — 1939. — №1. — С. 12—13.

387. Положение о районном (городском) школьном инспекторе. 25 ноября 1939 г. // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. — 1939. — №21—22. — С. 21—23.

388. Положение об инспекторе школ: пост. СНК СССР от 18 сентября 1945 г. // Сб. материалов в помощь инспектору. — М.: Работник просвещения, 1946. — С. 45.

389. Положение об общественном инспекторе районного, городского, окружного, областного, краевого отделов народного образования, Министерства просвещения АССР и Министерства просвещения РСФСР. 23 марта 1963 г. // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. — 1963. — №9. — С. 25—27.

390. Положение о школьной инспекции системы Министерства просвещения СССР: приказ министра просвещения от 13 декабря 1972 г. // Народное образование. — 1973. — №4. — С. 111—113.

391. Портнов, М. Л. Инспектирование учебно-воспитательного процесса / М. Л. Портнов // Проблемы инспектирования общеобразовательной школы: сб. науч. тр. — М.: АПН СССР, 1989. — С. 57—66.

392. Постановление по Министерству просвещения от 14 августа 1824 г. «О мерах, принятых по учебным округам по частям учебной и училищного надзора» // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 1. — СПб., 1864. — С. 1597—1598.

393. Постановление о Лицее (Царскосельском) // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 1. — СПб., 1864. — С. 557—574.

394. Постановление Государственной комиссии по просвещению «Об упразднении должности директоров, начальниц, инспекторов и заведующих, где эти должности имеются, и об учреждении должностей председателей, товарищей председателей и секретарей Педагогического совета» от 17 января 1918 г. // Архив новейшей истории России. Сер. «Публикации». Т. XII: Культура, наука, образование. Октябрь 1917—1920 г. Протоколы и постановления Наркомпроса РСФСР: в 3-х кн. Книга 1. Октябрь 1917—1918 г. / отв. ред. Л. А. Роговая. — М., 2012. — С. 146—147.

395. Постановление Народного комиссариата по просвещению от 16 июня 1919 г. «О правильной постановке школьно-инструктивного дела» // Сборник декретов и постановлений рабоче-крестьянского правительства по народному образованию. — М., 1920. — Вып. 2. — С. 175—176.

396. Постановление Народного комиссариата по просвещению «О смотре инспектуры» // Еженедельник НКП. — 1925. — №14. — С. 17.

397. Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 23 июля 1927 г. «По докладу народных комиссаров Рабоче-крестьянской инспекции Союза ССР и РСФСР о пересмотре прав и обязанностей местных органов советского управления» // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII — начало XXI вв.) / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. — М.: Книгодел, 2017. — С. 284—288.

398. Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 16 июля 1928 г. «Об утверждении Положения о губернских отделах народного образования» // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России: хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Книгодел, 2017. — С. 300—302.

399. Постановление Совета Народных Комиссаров РСФСР от 1 февраля 1929 г. «Об утверждении Положения о Комитете по просвещению национальных меньшинств РСФСР при коллегии Народного комиссариата просвещения РСФСР» // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России: хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Книгодел, 2017. — С. 308—311.

400. Постановление ЦК ВКП(б) от 5 августа 1929 г. «О руководящих кадрах работников народного образования» // Директивы ВКП(б) по вопросам просвещения. — М.; Л.: ОГИЗ, 1931. — С. 187—189.



401. Постановление Совета Народных Комиссаров РСФСР «Об условиях труда инспекторов народного образования». Март 1930 г. // Бюллетень Народного комиссариата по просвещению РСФСР. — 1930. — №15. — С. 2—3.

402. Постановление ЦК ВКП(б) от 21 февраля 1931 г. «О ходе всеобщего начального обучения // Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа: сб. документов. 1917—1973 гг. / сост. А. А. Абакумов, Н. П. Кузин, Ф. И. Пузырев, Л. В. Литвинов. — М.: Педагогика, 1974. — С. 114.

403. Постановление Совета Народных Комиссаров СССР и Центрального Комитета ВКП(б) от 23 июня 1936 г. «О работе высших учебных заведений и о руководстве высшей школой» // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России: хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Книгодел, 2017. — С. 358—369.

404. Постановление СНК РСФСР от 21 декабря 1939 г. «О состоянии всеобщего обязательного обучения в школах РСФСР» // Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа: сб. документов. 1917—1973 гг. / сост. А. А. Абакумов, Н. П. Кузин, Ф. И. Пузырев, Л. В. Литвинов. — М.: Педагогика, 1974. — С. 116.

405. Постановление Совета Народных Комиссаров РСФСР от 19 мая 1940 г. №377 «О структуре Народного комиссариата просвещения РСФСР» // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России: хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Книгодел, 2017. — С. 391—393.

406. Постановление Совета Народных Комиссаров Союза ССР. 11 августа 1941 г. «Об усилении военной и физической подготовки учащихся в VIII—X классах средних школ» // КПСС о Вооруженных силах Советского Союза. Документы 1917—1981. — М.: Воениздат, 1981. — С. 308—309.

407. Постановление Государственного комитета обороны от 17 сентября 1941 г. №690 «О всеобщем обязательном обучении военному делу граждан СССР» // КПСС о Вооруженных Силах Советского Союза. Документы 1917—1968 гг. — С. 309—310.

408. Постановление Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 10 ноября 1966 г. №874 «О мерах дальнейшего улучшения работы средней общеобразовательной школы» // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России: хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Книгодел, 2017. — С. 434—443.

409. Постановление ЦК ВКП(б) о начальной и средней школе // Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа: сб. документов. 1917—1973 гг. / сост. А. А. Абакумов, Н. П. Кузин, Ф. И. Пузырев, Л. В. Литвинов. — М.: Педагогика, 1974. — С. 156—161.

410. Поташник, М. М. Управление качеством образования: практико-ориентированная монография и методическое пособие / М. М. Поташник, Е. А. Ямбург, Д. Ш. Матрос и др.; под ред. М. М. Поташника. — М.: Пед. о-во России, 2004 (ГП Владимир. книж. тип.). — 441 с.

411. Поташник, М. М. Эксклюзивные аспекты управления школой: пособие для руководителей образовательных учреждений и их заместителей / М. М. Поташник. — М.: Пед. о-во России, 2012. — 317 с.

412. Потемкин, В. П. Статьи и речи по вопросам народного образования / В. П. Потемкин; под ред. И. А. Каирова, А. Г. Калашникова, Н. А. Константинова. — М.; Л.: Изд-во АПН РСФСР, 1947. — 303 с.

413. Предварительные правила народного просвещения. — СПб.: Сенат. тип., 1803. — 11 с.

414. Привес, Г. И. Пути развития всеобщего обучения в Узбекистане и задачи контроля школьной инспекции: автореферат дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01 / Привес Григорий Иосифович. — Алма-Ата, 1955. — 16 с.

415. Приказ народного комиссара просвещения РСФСР от 7 января 1937 г. №70 «О Главной инспекции при наркомед» // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. — 1937. — №3. — С. 5—6.

416. Приказ первого заместителя народного комиссара просвещения РСФСР от 21 января 1937 г. №103 «Об усилении контроля со стороны органов народного образования за патронатом» // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. — 1937. — №4. — С. 7—8.

417. Приказ народного комиссара РСФСР от 14 марта 1939 г. №454 «О работе Главной инспекции» // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. — 1939. — №7. — С. 3—4.

418. Приказ заместителя народного комиссара просвещения РСФСР от 10 февраля 1940 г. №Т-111 «О надзоре за соблюдением закона о всеобуче» (вместе с приказом №416 Прокурора РСФСР от 25 января 1940 г.) // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. — 1940. — №2. — С. 23—24.

419. Приказ НКП РСФСР от 27 ноября 1942 г. «Об освобождении школьных зданий» // Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа: сб. документов 1917—1973 гг. / сост. А. А. Абакумов, Н. П. Кузин, Ф. И. Пузырев, Л. В. Литвинов. — М.: Педагогика, 1974. — С. 523.

420. Приказ министра просвещения РСФСР от 12 декабря 1951 г. «Об укреплении дисциплины в школе» // Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа: сб. документов. 1917—1973 гг. / сост. А. А. Абакумов, Н. П. Кузин, Ф. И. Пузырев, Л. В. Литвинов. — М.: Педагогика, 1974. — С. 187—189.

421. Приказ министра просвещения СССР от 13 декабря 1972 г. №129 «Об утверждении Положения о школьной инспекции системы Министерства просвещения СССР» // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России (XVIII — начало XXI вв.). Т. 2. Советская Россия. Ч. 2: хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. — М.: МГПУ, 2018. — С. 168—170.

422. Приказ Министерства просвещения СССР от 26 декабря 1975 г. №169 «Об утверждении Положения об инспекторе по дошкольному воспитанию системы Министерства просвещения СССР» // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России: хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Книгодел, 2017. — С. 464—474.

423. Приказ Министерства просвещения СССР от 20 февраля 1978 г. №24 «Об утверждении квалификационных характеристик должностей руководящих и педагогических работников учреждений просвещения» // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России: хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Книгодел, 2017. — С. 474—487.

424. Приказ Министерства образования России от 05 октября 1999 г. №473 «Об упорядочении инспекционно-контрольной деятельности в системе образования» // История государственного контроля (надзора) в сфере образования в России: хрестоматия / под общ. ред. А. В. Звонарева, Н. М. Ладнушкиной. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Книгодел, 2017. — С. 530—532.

425. Просветители и педагоги мордовского края: сб. ст. / ред. совет: В. С. Ивашкин [и др.]. — Саранск: Мордов. кн. изд-во. — 1986. — 193 с.

426. Пряникова, В. Г. История образования и педагогической мысли: учебник-справочник / В. Г. Пряникова, З. И. Равкин. — М.: Новая школа, 1994. — 96 с.

427. Пчелко, А. С. О формах обследования педагогической работы в школах 1 ступени / А. С. Пчелко // Народное просвещение. — 1925. — №3. — С. 80—83.

428. Раппо, Ц. М. Метод обследования дошкольных учреждений / Ц. М. Раппо // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 156—162.

429. Расписание перемен: Очерки истории образовательной и научной политики в Российской империи — СССР (конец 1880-х — 1930-е годы). — М.: Новое литературное обозрение, 2012. — 896 с.

430. Распоряжение по Главсоцвосу от 26 июля 1926 г. №136 «О работе Детской социальной инспекции» (вместе с «Инструкцией о Детской социальной инспекции») // Еженедельник Народного комиссариата просвещения РСФСР. — 1926. — №32. — С. 2—6.

431. Резолюция I Всероссийской Конференции инспекторов народного просвещения «По основным докладам НКП о задачах и методах инспекторской работы». Декабрь 1924 г. // Еженедельник Народного комиссариата просвещения. — 1924. — №1 (22). — С. 15—16.

432. Резолюции Сопевщания губернских и областных инспекторов ОНО РСФСР, происходившего с 23 по 25 мая 1925 г. по докладам Организационно-инспекторского отдела НКП и докладам с мест // Еженедельник Народного комиссариата просвещения РСФСР. — 1926. — №25 (75). — С. 2—11.

433. Рождественский, С. В. Очерки по истории систем народного просвещения в России XVIII—XIX вв. / С. В. Рождественский. — СПб., 1912. — 680 с.

434. Рождественский, С. В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802—1902 гг. / С. В. Рождественский. — СПб., 1902. — 840 с.

435. Розанов, М. Книга для инспекторов школ / М. Розанов // Народное образование. — 1953. — №3. — С. 74—76.

436. Россия. Законы и постановления. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 3-е: в 33 т. — СПб.: Гос. тип., 1885—1916. — Т. 19. — 1899. — Отделение 1-е. От №16310—17967 и Дополнения. — 1902. — С. 514.

437. Российская педагогическая энциклопедия / под ред. В. Г. Панова. — М: Большая Российская Энциклопедия, 1993. — 608 с.

438. Российское законодательство об образовании XIX — начала XX века: сб. документов: в 3 т. Т. 1 / ред.-сост. Э. Д. Днепров. — М.: Изд. дом Высш. шк. экономики, 2017. — 831 с.

439. Ростов, Н. Д. Если завтра война... Подготовка молодежи Западной Сибири к защите Родины (1937 — июнь 1941 г.) / Н. Д. Ростов. — Барнаул: Изд-во АлтГТУ, 2004. — С. 144.

440. Ростовцева, О. П. Инспектирование работы руководителей школы (директора и заведующего учебной частью): автореф. дис. ... канд. пед. наук 13.00.01 / Ростовцева Ольга Павловна. — М., 1951. — 23 с.

441. Рункова, М. К. Взаимосвязь инспекторского и внутришкольного контроля как средство повышения эффективности управления школой: дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01 / Рункова Мария Константиновна. — М., 1981. — 233 с.

442. Савка, О. Г. Государственный надзор качества профессионального образования: исторический аспект / О. Г. Савка // Актуальные тенденции и инновации в развитии российской науки: сб. научных статей; науч. ред. А. С. Старун. — М., 2018. — С. 16—23.

443. Саенко, Т. В. Историко-педагогический анализ управления образованием в России в XIX — начале XX в. / Т. В. Саенко // Вестник ВГПУ. — 2009. — С. 158—161.

444. Самошилова, М. Г. Институционализм — история и современность / М. Г. Самошилова // Вестник Омского университета. Сер. «Экономика». — 2004. — С. 34—42.

445. Сауткин, В. Ф. Инспектирование в образовании / В. Ф. Сауткин, Н. Н. Решетников, И. Д. Чечель, Э. М. Никитин [и др.] // Программа и методические рекомендации по реализации программы повышения квалификации специалистов органов управления образованием и руководителей образовательных учреждений. Проект Тасис «Управление образованием». — М., 2000.

446. Сауткин, В. Ф. Государственное инспектирование: стратегия и тактика / В. Ф. Сауткин // Народное образование. — 2001. — №6. — С. 7—16.

447. Сауткин, В. Ф. Организационно-педагогические условия инспектирования образовательных учреждений на современном этапе: дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01 / Сауткин Виктор Федорович. — М., 2002. — 188 с.

448. Сауткин, В. Ф. Нормативные основы инспектирования / В. Ф. Сауткин // Методические рекомендации муниципальным органам управления образованием. — М., 2002. — С. 4—10.

449. Сафонов, М. Библиотечная работа и инспектор / М. Сафонов // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 197—205.

450. Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. — СПб.: Тип. Т-ва «Общественная польза», 1864—1904.

451. Сборник декретов и постановлений Рабочего и Крестьянского правительства по народному образованию. Вып. 1 (с 28 октября 1917 г. по 7 ноября 1918 г.). — М., 1919. — С. 34.

452. Сборник документов о школе / Молотовский областной отдел народного образования, Институт усовершенствования учителей. — Молотов, 1944. — 151 с.

453. Сборник правительственных распоряжений по введению общей воинской повинности. Т. 1. — СПб., 1874.

454. Свод узаконений и распоряжений правительства по врачебной и санитарной части в империи. — СПб., 1895—1896. — Вып. 1—3.

455. Семенов, В. П. В помощь школьному инспектору и директору школы: сб. постановлений, распоряжений и других руководящих материалов о школе. Московский горно / В. П. Семенов, Л. В. Цывин. — М., 1940. — 475 с.

456. Сергеева, С. В. Инспектирование частных учебных заведений в России (вторая четверть XIX в.) / С. В. Сергеева // Педагогика. — 2009. — №9. — С. 80—92.

457. Сергеев, Т. С. Административная и инспекторская деятельность И. Н. Ульянова / Т. С. Сергеев // Образование и общество. — 2009. — №4. — С. 110—114.

458. Сергеев, Т. С. Инспекторская деятельность И. Н. Ульянова и И. Я. Яковлева в школах многонационального Среднего Поволжья / Т. С. Сергеев // Проблемы просвещения, истории и культуры сквозь призму этнического многообразия России (к 170-летию чувашского просветителя И. Я. Яковлева): материалы Всерос. науч. конф. (Чебоксары, 14 мая 2018 г.) / ред. кол.: О. Н. Широков [и др.]. — Чебоксары: ИД «Среда», 2018. — С. 61—67.

459. Сергеев, Т. С. Научно-педагогическая и просветительская деятельность И. Н. Ульянова: монография / Т. С. Сергеев. — 2-е изд. — Чебоксары: Чуваш. гос. пед. ун-т, 2014. — 622 с.

460. Сергеев, Т. С. Школьный инспектор — наставник и помощник учителя (на примере работы И. Н. Ульянова, И. В. Ишерского, И. Я. Яковлева) / Т. С. Сергеев // Тенденции развития образования: педагог, образовательная организация, общество — 2018: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 20 авг. 2018 г.). — Чебоксары: ИД «Среда», 2018. — С. 402—405.

461. Серебряков, А. Инспектирование средней школы / А. Серебряков // Советская педагогика. — 1947. — №12. — С. 17—28.

462. Сидорова, Л. Что может инспектор? / Л. Сидорова, Э. Лихацкая // Народное образование. — 1986. — №1. — С. 25—28.

463. Симонов, В. П. Педагогический менеджмент: 50 ноу-хау в области управления образовательным процессом: учебное пособие / В. П. Симонов. — М.: Российское педагогическое агентство, 1995. — 226 с.

464. Словарь русского языка XVIII века / АН СССР. Ин-т рус. яз. — Вып. 8. — СПб.: Наука, 1995. — 256 с.



465. Смирнов, В. З. Реформа начальной и средней школы в 60-х годах XIX в. / В. З. Смирнов. — М., 1954. — 315 с.
466. Смирнов, Л. А. Инспектирование отдела народного образования и школы / Л. А. Смирнов. — М.: Учпедгиз, 1958. — 143 с.
467. Смоленская, О. А. История становления фабричной инспекции в российской империи во второй половине XIX века / О. А. Смоленская // Вестник БГТУ им. В. Г. Шухова. — 2014. — №4. — С. 242—246.
468. Соколов, Н. Метод научного инспектирования школьной работы / Н. Соколов // Народное просвещение. — 1927. — №11—12. — С. 179—187.
469. Соловова, Н. В. Управление образовательными системами: учебное пособие / Н. В. Соловова, Н. Б. Стрекалова. — Самара: Изд-во Самарского университета, 2018. — 80 с.
470. Соловьева, А. Организация и методика инспектирования / А. Соловьева // Производственное обучение. — 1946. — №1. — С. 9—10.
471. Соломатина, Е. А. Контроль как функция государственного управления / Е. А. Соломатина // Вестник Московского университета МВД России. — 2015. — №6. — С. 154—160.
472. Соцердотов, Н. И. Инспектирование школы / Н. И. Соцердотов, А. В. Кирсанов, А. В. Кудинов. — М.: Учпедгиз, 1953. — 247 с.
473. Справочник инспектора школ / под ред. Ф. И. Пузырева. — М.: Просвещение, 1978. — 175 с.
474. Старостин, Б. С. Социальное обновление: схемы и реальность: критический анализ буржуазных концепций модернизации развивающихся стран / Б. С. Старостин. — М.: Политиздат, 1981. — 183 с.
475. Степанов, С. Из истории вопроса о материальном положении персонала мужских гимназий и реальных училищ / С. Степанов // Журнал Министерства народного просвещения. — 1909. — №1. — С. 415—432.
476. Степняк-Кравчинский, С. М. Россия под властью царей / С. М. Степняк-Кравчинский. — М., 1965. — С. 288.

477. Струминский, В. Я. О некоторых вопросах периодизации истории школы и педагогики / В. Я. Струминский // Советская педагогика. — 1958. — №2. — С. 139—165.

478. Тарабановская, Е. А. Становление системы государственного управления образованием в России: XIX — начало XX в. (на примере национального образования в Астраханской губернии): монография / Е. А. Тарабановская. — Астрахань: Астраханский гос. ун-т, 2009. — 175 с.

479. Тарнавский, Н. Некоторые вопросы организации и методики инспектирования / Н. Тарнавский // Производственное обучение. — 1948. — №11. — С. 26—28.

480. Тайтш, М. Инспектор и учреждения национальных меньшинств / М. Тайтш // в сб. статей «В помощь организатору народного просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 257—260.

481. Теория и методология истории: учебник для вузов / отв. ред. В. В. Алексеев, Н. Н. Крадин, А. В. Коротаев, Л. Е. Гринин. — Волгоград: Учитель, 2014. — 504 с.

482. Теория и методология исторической науки: терминологический словарь / отв. ред. А. О. Чубарьян, Л. П. Репина. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Аквилон, 2016. — 543 с.

483. Толковый онлайн-словарь В. И. Даля [Электронный документ] / В. И. Даль // Режим доступа: URL: <https://lexicography.online/explanatory/dal/%D0%B8/%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80> (дата обращения: 10.03.2022).

484. Толстов, Н. С. Научно-педагогические основы управления общеобразовательной школой: теория и практика совершенствования внутришкольного контроля: дис. ... д-ра пед. наук: 13.00.01 / Толстов Николай Семенович. — Чебоксары, 2000. — 398 с.

485. Трудовая школа в свете истории и современности: сб. статей / под ред. [и с предисл.] М. М. Рубинштейна. — 2-е изд., испр. и доп. — Л.: «Сеятель» Е. В. Высоцкого, 1925. — 277 с.

486. Тураев, П. Инспектирование учебных заведений / П. Тураев // Профессионально-техническое образование. — 1958. — №4. — С. 9—12.

487. Уваров, С. С. Письмо Николаю I / С. С. Уваров // Новое литературное обозрение. — 1997. — №26. — С. 96—100.

488. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 августа 1964 г. «О внесении частичных изменений в ст. 4 Закона “Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР”» // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1966. — №12. — ст. 169.

489. Указ Президента РФ от 02.07.2021 №400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001> (дата обращения: 11.03.2022).

490. Указание Минобразования Российской Федерации от 13.07.1998 №577–30 «О введении в действие Инструкции о порядке инспектирования» (вместе с «Инструкцией о порядке инспектирования», утвержденной Минобразованием России 04.06.1998) // Вестник образования. — июнь 1999. — 134 с.

491. Ульянов в воспоминаниях современников: сборник / сост. А. Л. Карамышев. — 2-е изд. — М.: Советская Россия, 1989. — 416 с.

492. Устав учебных заведений, подведомых университетам. 5 ноября 1804 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. Т. 28. — СПб., 1830. — №21501. — С. 626—644.

493. Устав Императорского Московского университета // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 1. — СПб., 1864. — С. 264—288.

494. Устав гимназий и училищ уездных и приходских, состоящих в ведомстве Университетов: С.-Петербургского, Московского, Казанского и Харьковского (8 декабря 1828 г.) // ПСЗРИ. — Собр. II. — Т. III. — СПб., 1830.

495. Ушаков, Д. Н. Толковый онлайн-словарь [Электронный документ] / Д. Н. Ушаков // Режим доступа: URL: <https://lexicography.online/explanatory/ushakov/%D0%B8/%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80> (дата обращения: 10.10.2021).

496. Ушинский, К. Д. Собрание сочинений: в 11 т. / К. Д. Ушинский; ред. колл. А. М. Еголин (глав. ред.), Е. Н. Медынский и В. Я. Струминский. — М.; Л.: Акад. пед. наук РСФСР, 1948—1952.

497. Файзуллин, Ф. С. Институциональный подход как метод исследования региона / Ф. С. Файзуллин, Т. Ф. Файзуллин // Вестник академии наук РБ. — 2012. — №2. — Т. 17. — С. 28—34.

498. Фальборк, Г. Народное образование в России: исторический очерк / Г. Фальборк, В. Чарнолуцкий. — СПб., 1900. — 264 с.

499. Фасмер, М. Этимологический словарь русского языка: в 4 т. / М. Фасмер; пер. с нем. и доп. О. Н. Трубачева. — 4-е изд., стер. — М.: Астрель: АСТ, 2007.

500. Федеральный закон от 10.04.2000 №51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования» // Российская газета. — 2000. — №72. — 13 апреля.

501. Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://base.garant.ru/77308190/?ysclid=l640tpc92j930261577> (дата обращения: 10.05.2022).

502. Федеральный закон от 31.07.2020 №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL:

<https://base.garant.ru/74449814/?ysclid=16410ttp9s594885754> (дата обращения: 17.05.2022).

503. Федорова, Н. М. Становление государственно-общественного управления школьным образованием в России: монография / Н. М. Федорова. — СПб.: Лема, 2010. — 264 с.

504. Федотина, Е. В. Государственная политика инспектирования в системе образования России в конце XX — начале XXI веков: на материалах Курской области 1990—2004 гг.: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Федотина Елена Васильевна. — Курск, 2006. — 236 с.

505. Филатова, Л. И. Контроль за состоянием внеурочной воспитательной работы / Л. И. Филатов // Проблемы инспектирования общеобразовательной школы: сб. науч. тр. — М.: АПН СССР, 1989. — С. 76—83.

506. Фомичев, П. Н. Дискурсы глобализации и тенденции развития социологии: аналитический обзор / П. Н. Фомичев // Социологические исследования на пороге XXI в. — М.: РАН. ИНИОН, 2000. — С. 36.

507. Фортунатов, А. А. Теория трудовой школы в ее историческом развитии. Ч. 1: от Томаса Мора до Карла Маркса / А. А. Фортунатов. — М.: Мир, 1925. — 374 с.

508. Хотеенков, В. Ф. Первый министр народного просвещения Российской империи. Граф Петр Васильевич Завадовский / В. Ф. Хотеенков, В. Г. Чернета // Очерки истории российского образования: к 200-летию Министерства образования Российской Федерации. — 1998. — Т. 1. — С. 42.

509. Хрусталева, В. А. В помощь инспектору школ: краткий указатель литературы / В. А. Хрусталева. — М.: Изд-во Акад. пед. наук РСФСР, 1954. — 20 с.

510. Худоминский, П. В. Демократизация управления народным образованием: проблемы и перспективы / П. В. Худоминский // Проблемы инспектирования общеобразовательной школы: сб. науч. тр. — М.: АПН СССР, 1989. — С. 17—25.

511. Циркулярное письмо №4746 от 21 февраля 1923 г. // Бюллетень официальных распоряжений и сообщений Народного комиссариата просвещения. — 1923. — №13. — С. 1—3.

512. Чарнолуский, В. И. Земство и народное образование. Ч. 1—2 / В. И. Чарнолуский. — СПб., 1910—1911.

513. Чарнолуский, В. И. Итоги общественной мысли в области образования / В. И. Чарнолуский. — СПб., 1906.

514. Чарнолуский, В. И. Начальное народное образование в России = Enseignement primaire populaire au Russie / Императорское вольное экономическое общество; под ред. [и с предисл.] членов Совета бывшего С.-Петербургского ком. грамотности Г. Фальборка и В. Чарнолуского / В. И. Чарнолуский, Г. А. Фальборк. — СПб.: Тип. товарищества «Народная польза», 1900—1905.

515. Чарнолуский, В. И. Школьное законодательство в РСФСР / В. И. Чарнолуский. — М., 1927. — 127 с.

516. Чехов, Н. В. Народное образование в России с 60-х годов XIX века / Н. В. Чехов. — М.: Польза, 1912. — 224 с.

517. Чечель, И. Д. Образовательная система: многообразие значений и особенности функционирования [Электронный ресурс] / И. Д. Чечель, Т. В. Потемкина // Современные исследования социальных проблем: электронный научный журнал. — 2012. — №2 (10). Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovatel'naya-sistema-mnogoobrazie-znacheniy-osobennosti-funktsionirovaniya?ysclid=1641fm2c44977620472> (дата обращения: 20.03.2022).

518. Чижевский, П. И. Всеобщее обучение в земских губерниях: казенные пособия и земские ассигнования / сост. П. И. Чижевский. — СПб.: Справ.-пед. бюро Лиги образования, 1910. — 75 с.

519. Чикурова, М. В. Организация инспекционно-контрольной деятельности в педагогической системе «школа»: гендерный аспект: дис. ...

канд. пед. наук: 13.00.01 / Чикурова Марина Викторовна. — Ижевск, 2004. — 226 с.

520. Шамова, Т. И. Управление образовательными системами: учебное пособие для студентов высших учебных заведений / Т. И. Шамова. — М.: Владос, 2010. — 320 с.

521. Шамова, Т. И. Менеджмент в управлении школой: учебное пособие для слушателей системы ППК — организаторов образования / Т. И. Шамова [и др.]; под ред. Т. И. Шамовой. — М.: Магистр, 1995. — 226 с.

522. Шамова, Т. И. Управление развитием инновационных процессов в школе / Т. И. Шамова [и др.]; под ред. Т. И. Шамовой, П. И. Третьякова. — М.: МПГУ им. В. И. Ленина, 1995. — 217 с.

523. Шацкий, С. Т. Избранные педагогические сочинения / С. Т. Шацкий. — М.: Учпедгиз, 1958. — 432 с.

524. Шевелев, А. Н. Общественно-педагогическое движение как фактор формирования государственной образовательной политики России 60-х — 80-х гг. XIX в.: на материалах начального и среднего образования: автореф. дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01 / Шевелев Александр Николаевич. — СПб., 1996. — 21 с.

525. Шелохаев, В. В. Модернизация как теоретико-методологическая проблема / В. В. Шелохаев // Куда идет Россия?... Кризис институциональных систем: век, десятилетие, год. Международный симпозиум / под общ. ред. Т. И. Заславской. — М.: Логос, 1999. — С. 32.

526. Шестаков, Н. Государственная инспекция: задачи, анализ проверок, выводы / Н. Шестаков // Профессионально-техническое образование. — 1971. — №8. — С. 4—5.

527. Шибанова, Е. М. Инспектирование: муниципальный уровень / Е. М. Шибанова // Народное образование. — 2002. — №1. — С. 10—16.

528. Ширямов, А. Инспекторское обследование политпросветработы в деревне / А. Ширямов // в сб. статей «В помощь организатору народного

просвещения» / под ред. И. Переля и М. Эпштейна. — М.: Работник просвещения, 1926. — С. 174—196.

529. Школьное образование в России в конце XVIII — начале XX вв.: учебное пособие для вузов / А. В. Арсентьева, А. П. Петрянкина. — Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2005. — 160 с.

530. Школоведение: сборник / под ред. А. Н. Волковского, М. П. Малышева. — М.: Изд-во Акад. пед. наук РСФСР, 1952. — 596 с.

531. Шмид, Г. К. История средних учебных заведений в России / Г. К. Шмид. — СПб., 1878. — 684 с.

532. Штамм, С. И. Управление народным образованием в СССР (1917—1936 гг.): историко-правовое исследование / С. И. Штамм; отв. ред. Г. А. Дорохова. — М.: Наука, 1985. — 284 с.

533. Штыкало, Ф. Е. Эффективность инспектирования / Ф. Е. Штыкало // Учительская газета. — 1975. — 27 декабря.

534. Штыкало, Ф. Е. Улучшать контроль, совершенствовать инспектирование / Ф. Е. Штыкало // Народное образование. — 1974. — №3. — С. 11—14.

535. Штыкало, Ф. Е. Повышать эффективность контроля / Ф. Е. Штыкало // Народное образование. — 1980. — №3. — С. 12—14.

536. Штыкало, Ф. Е. Решительнее изживать формализм в инспектировании / Ф. Е. Штыкало // Народное образование. — 1982. — №2. — С. 12—15.

537. Щукин, Д. В. Советская власть и система народного образования в 1920-е годы: практика экспериментов в условиях построения новой государственности / Д. В. Щукин, О. Г. Некрылова // Научный диалог. — 2021. — №5. — С. 462—476.

538. Эпштейн, М. С. К вопросу о структуре ОНО / М. С. Эпштейн // Народное просвещение. — 1925. — №4. — С. 3—11.

539. Эпштейн, М. С. Кем должен быть инспектор трудовой школы / М. С. Эпштейн // Народное просвещение. — 1928. — №4. — С. 47—54.



540. Этапы новой школы. Сборник статей и докладов / под ред. С. Т. Шацкого. — М.: Работник просвещения, 1923. — 144 с.
541. Юмсунова, Л. Н. Краткий словарь современной педагогики / Л. Н. Юмсунова. — Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 1997. — 49 с.
542. Pinchot, C. The End of Bureaucracy and the Rise of the Intelligent Organization / C. Pinchot, E. Pinchot. — San Francisco, 1993.

Таблица 2 - Характеристика периодов становления и развития института отечественного инспектирования школьного образования

| Наименование периодов                           | Основная цель деятельности   | Требование к кадрам   | Формальная структура   | Формальное оформление деятельности (нормативные документы) | Наличие возможности применять санкции  | Основные принципы деятельности инспекции |
|---|--|---|--|--|--|--|
| I период — первая половина XIX в.               | Надзор за студентами в университетах, отдельных лицах (обеспечение благонадежности студентов), надзор за деятельностью частных учебных учреждений (обеспечение соблюдения установленных правил)                            | Инспектора назначаются «из лиц посторонних, военных или гражданских чиновников, не имеющих никаких других должностей и занятий»   | Отсутствует, работают только отдельные инспектора                  | Инструкции инспектору студентов (на уровне Университета)   | Применение санкций в отношении студентов (выговор, арест до двух дней, заключение в карцер на один день)             | Формально не установлены                 |
| II период — вторая половина XIX — начало XX вв. | Государственный надзор за деятельностью подведомственных учреждений (в том числе народных училищ) (обеспечение благонадежности учителей и функционирования учебных заведений в соответствии с установленными требованиями) | Инспекторами народных училищ назначают бывших преподавателей средних учебных заведений или начальных училищ повышенного типа с опытом педагогической и руководящей деятельности | Инспекции при министерствах и инспектора народных училищ в округах | Инструкция инспектора народных училищ (1871 г.)            | Инспекторы получили право отстранять от работы неблагонадежных учителей и приостанавливать решения училищного совета | Формально не установлены                 |

## Продолжение таблицы 2

|                                   |  |   |  |   |             |  |
|-----------------------------------|--|---|--|---|-------------|--|
| III период<br>— 1917—<br>1923 гг. | Государственный контроль за деятельностью органов управления образованием и учреждений народного образования (обеспечение соблюдения директив Правительства) | Минимальные требования, предъявляемые к инспектору: <i>образовательный ценз</i> — не ниже среднего образования; <i>стаж просветительской работы</i> — не менее двух лет; твердая, четкая и выдержанная политическая линия | Строго выстроенная вертикаль: центральная инспекция — губернская инспекция — уездная инспекция | Имеется — Положение об инспекции народного просвещения от 20.11.1923 г. | Отсутствует | Основными принципами новой инспекции были заявлены: принцип демократизма, принцип сближения с широкими массами рабочих и крестьян, принцип районирования, принцип дифференцированной инспектуры, принцип исправления ошибок и отклонений и доведения дела до конца |
|-----------------------------------|--|---|--|---|-------------|--|

## Продолжение таблицы 2

|   |   |   |  |   |   |   |
|---|---|---|--|---|---|---|
| <p>IV период<br/>— 1923—<br/>1958 гг.</p> | <p>Государственный контроль за выполнением органами народного образования и образовательными учреждениями основных положений советской просветительной политики, постановлений и директив партии, правительства и Наркомпроса</p> | <p><i>районный инспектор социального воспитания</i> - исключительно работники просвещения, имеющие специальное педагогическое образование, в объеме не ниже педагогического техникума или соответствующего ему учебного заведения, стаж педагогической работы в учреждениях социального воспитания — не менее трех лет.<br/><i>Должность районного инспектора политико-просветительной работы</i> - лица, имеющие подготовку не ниже советской партийной школы или политико-просветительного отделения педагогического техникума, со стажем практической политико-просветительной работы не менее одного года.<br/><i>Инспектором по школам неграмотных и малограмотных</i> назначается политически</p> | <p>Выстрое на структура института инспекторования, которая включала в себя Главную инспекцию при наркомате, школьную территориальную инспекцию, районных инспекторов в составе районных отделов образования, имеющих специализацию.<br/>Идет расширение штата инспекторов, вводятся должности инспекторов социального воспитания (соцвос), инспектора политико-просветительской работы, инспекто</p> | <p>Имеется — Инструкция центральному инспектору народного просвещения (10.01.1924 г.), Инструкция губернскому (областному) инспектору народного просвещения (10.01.1924 г.), Инструкция уездному инспектору народного просвещения (10.01.1924 г.) и др.</p> | <p>Инспектор имеет право приостанавливать незаконные распоряжения руководителей школ, ставить в установленном порядке вопрос об освобождении от работы учителей и руководителей школ, не соответствующих занимаемой должности, вносить свои предложения в местные органы по вопросам улучшения работы школ, рекомендовать лучших учителей к награждению</p> | <p>Одним из основных принципов деятельности инспекции был объявление принципов совместного инспекторования органов управления и работников школ</p> |
|---|---|---|--|---|---|---|

|  |  |   |   |  |  |  |
|--|--|---|---|--|--|--|
|  |  | <p>проверенное лицо, имеющее среднее педагогическое образование или среднее образование, двухлетний педагогический стаж работы и обладающее соответствующими организаторскими навыками.<br/> <i>Школьный инспектор Наркомпроса РСФСР</i><br/> назначается народным комиссаром просвещения РСФСР из числа лучших работников школ и отделов народного образования, имеющих законченное высшее педагогическое образование.<br/> В состав территориальной школьной инспекции принимаются политически выдержанные и проверенные лица, имеющие высшее педагогическое образование и стаж не менее пяти лет организационно-педагогической и административной работы в органах народного образования</p> | <p>ра по работе с нацменьшинствами, школьные инспектора и др.</p> |  |  |  |
|--|--|---|---|--|--|--|

## Продолжение таблицы 2

|                                   |   |   |   |  |  |   |
|-----------------------------------|---|---|---|--|--|---|
| V период —<br>1959—<br>1990-е гг. | Государственный контроль за выполнением школами и органами народного образования решений партии и правительства в области народного образования, приказов и указаний Министерства просвещения СССР, министерств просвещения (народного образования) союзных республик. Инспектирование работы общеобразовательных школ, внешкольных и дошкольных учреждений, а также органов народного образования в целях дальнейшего совершенствования обучения и коммунистического воспитания молодого поколения | К инспектору школ (по учебной, учебно-воспитательной работе) предъявлены квалификационные требования о наличии высшего образования; опыта работы учителем в школе и на руководящих должностях; стажа педагогической работы пяти-семи лет (в зависимости от органа народного образования, в котором данное лицо будет работать в качестве инспектора школ) | В 1991 г. Госинспекция при Министерстве образования Российской Федерации стала самостоятельной организацией, созданный в соответствии с постановлением Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 г. №79. С 1992 г. функции инспектирования переходят в Министерство образования РФ | Имеется Приказ Министерства просвещения СССР от 20 февраля 1978 г. №24 «Об утверждении квалификационных характеристик должностей руководящих и педагогических работников учреждений просвещения», положения об инспекции и др. | Ставит в установленном порядке вопрос об освобождении от работы в школе и других детских учреждениях лиц, не соответствующих занимаемой должности. | Основные принципы: принцип демократизации, децентрализации контроля, самоконтроля и ответственности за результат. |
|-----------------------------------|---|---|---|--|--|---|