

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

доктора педагогических наук

Москва – 2023

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном научном учреждении «Институт стратегии развития образования»

Научный консультант:	доктор педагогических наук Овчинников Анатолий Владимирович
Официальные оппоненты:	Аллагулов Артур Минехатович доктор педагогических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный педагогический университет», институт педагогики и психологии, кафедра педагогики и социологии, заведующий Гуркина Нина Константиновна доктор исторических наук, профессор, Северо-Западный институт управления - филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», факультет государственного и муниципального управления, кафедра общественных наук, профессор Федорова Наталья Михайловна доктор педагогических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена», институт педагогики, кафедра истории педагогики и образования, заведующий
Ведущая организация:	Государственное бюджетное учреждение дополнительного профессионального образования Санкт-Петербургская академия постдипломного педагогического образования

Защита состоится «26» октября 2023 г. в 11.00 часов на заседании диссертационного совета 33.1.002.01 на базе федерального государственного бюджетного научного учреждения «Институт стратегии развития образования» по адресу: 101000, г. Москва, ул. Жуковского, д.16.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного научного учреждения «Институт стратегии развития образования». Адрес сайта: <http://instrao.ru>.

Автореферат разослан «__» _____ 2023 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Долгая Оксана Игоревна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 года № № 400¹, 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 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² включает федеральные государственные образовательные стандарты и иные государственные требования, органы, обеспечивающие реализацию государственной образовательной политики и организации, осуществляющие образовательную деятельность, оценку качества образования, педагогических работников, обучающихся и их родителей, работодателей и 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, проверки исполнения принятых решений осуществляется 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»³ и в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁴. Особенности осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования и первоочередные задачи контроля в образовании, порядок его проведения 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

¹ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001>.

² URL: <https://base.garant.ru/77308190/?ysclid=1640tpc92j930261577>

³ URL: <https://base.garant.ru/74449814/?ysclid=16410ttp9s594885754>

⁴ URL: <https://base.garant.ru/77308190/?ysclid=1640tpc92j930261577>

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 стало основой государственного контроля и надзора в сфере образования во второй половине XIX века и просуществовало до конца XX века, когда государственный контроль (надзор) в сфере образования переформатировался 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 статусов⁵.

⁵ Норт Д. Институты, идеология и эффективность экономики от плана к рынку. Будущее посткоммунистических республик. М.: Catallaxy, 1993. С. 307.

*Институт инспектирования в системе образования*⁶ — 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*⁷ — 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 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

⁶ В данном контексте **система образования** представляет собой совокупность образовательных институтов (образовательные организации различного типа), основной целью которых является образование обучающихся в них.

⁷ 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»).

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 «вольномудия 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. Днепров, 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. Зимина, 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 её отражать, но и влиять на неё. Нижней хронологической границей исследования выступает первая треть XIX века, когда началось неформальное оформление отношений между попечителями учебных округов, штатными смотрителями, визитаторами, инспекторами и Министерством народного просвещения как института инспектирования учебных учреждений, где 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 заведениями⁸. 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), определили 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, реформатирование норм и правил контрольно-надзорной

⁸ Об учреждении инспекторов над частными учебными заведениями в столицах //Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т.2. СПб., 1864. С. 499–500.

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 политики 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, вышедшие 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 должностей 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. Андреева, 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность исследования, определены его цель, объект, предмет, задачи, совокупность средств исследования, обеспечивающих получение достоверного эмпирического материала и его обработку; обозначены этапы исследования; раскрыты научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы; охарактеризованы методологические основы исследования, его основные этапы и апробация результатов; сформулированы положения, выносимые на защиту.

В первой главе **«Историографические проблемы изучения институционализации государственного инспектирования системы общего образования»** решается исследовательская задача, связанная с анализом историковедческой базы проблем институционализации инспектирования общего образования. Проведенный анализ научных и публицистических источников, нормативных правовых актов позволил представить процесс становления и развития государственного инспектирования системы образования, осуществляемый органами управления образованием. Также представлен анализ интерпретации учеными нормативных правовых актов, регламентирующих функционирование инспекций в различные периоды их существования, в контексте развития и становления системы общего образования и государственного управления образованием в целом. В диссертации отмечается, что дореволюционная отечественная историография включает в себя многочисленные публикации по общим вопросам народного просвещения, авторы которых освещали отдельные аспекты жизнедеятельности инспекторов и инспекций учебных заведений, а также специальные труды, посвященные проблемам становления и развития органов инспектирования системы образования. Инспекции учебных заведений представляли собой специализированные органы, функции которых регламентированы правовыми нормами в системе народного образования, но они не рассматривались как социально-значимые институты. Среди наиболее интересных работ данного периода, посвященных проблемам школьного инспектирования, выделены труды Г. К. Шмида, Г. Я. Маляровского, С. В. Рождественского, Н. В. Чехова, С. И. Миропольского, Е. А. Звягинцева, В. И. Чарнолуского, Г. А. Фальборка, А. С. Окольского. В раскрытие разных аспектов становления и развития школоведения значительный вклад внесли Н. А. Корф, Н. И. Пирогов, но они не рассматривали процесс институционализации инспектирования.

Анализ исследуемых материалов показал, что авторы по-разному относились к деятельности правительства в вопросах инспектирования народного образования, месту и роли Министерства народного просвещения в нем. Авторы, которые видели в правительстве явных продвиженцев народного просвещения (С. В. Рождественский, С. И. Миропольский и др.),

считали что создание инспекций народных училищ играет первостепенную роль в деле развития народного просвещения. Актуальность принятия инструкции инспекторам народных училищ, как регулятора их деятельности, отразил в своей работе С. И. Миропольский «Инспекция народных школ и ее задачи: (по поводу Инструкции инспекторам народных училищ)»⁹. Сторонники противоположных позиций (Г. А. Фальборк, В. И. Чарнолуский, Е. А. Звягинцев и др.) полагали что «двигателем» идей народного просвещения является прогрессивная общественность, а создаваемые Министерством народного просвещения инспекции являются тормозом, так как больше надзирают за учителями, чем помогают. Роль инспекции народных училищ как «жандармерии образования» определил в своей работе Е. Звягинцев¹⁰.

В исследовании обращается внимание на то, что наличие двух противоположных мнений на инспектирование народных училищ в дореволюционной России закономерно в силу наличия противоречивых взглядов на управление народным образованием и подходов к исполнению обязанностей непосредственно самими инспекторами. В то же время отмечается, что эта ситуация не позволила сформироваться представлениям о школьной инспекции как институте, играющем важную роль в государственном управлении системой образования. Вместе с тем в исследовании указывается на тот факт, что большой интерес к деятельности инспекторов народных училищ проявили современные исследователи, что обусловлено преобразованиями, происходящими в системе образования и деятельности контрольно-надзорных органов системы образования.

В диссертации рассмотрены работы С. В. Сергеевой о роли инспекторов в совершенствовании работы частных учебных заведений России во второй четверти XIX в., Т. С. Сергеева, Т. В. Саенко, О. А. Баршова о работе И. Н. Ульянова и других инспекторов по развитию образования, О. А. Голиковой о формировании инспекций народных училищ в Западно-Сибирском учебном округе, Н. К. Гуркиной о роли и месте инспекторов народных училищ в развитии начального образования Русского Севера. Но и работы современных исследователей не рассматривают инспектирование как институт образования.

Рассматривая историографию советской школы, было выявлено, что в самом начале создания советской инспекций системы образования, работ, посвященных их деятельности, было обосновано маленькое количество. Увеличение количества работ, отражающих проблемы инспекций Наркомпроса, отмечается в более поздний период, при этом появились и научные исследования по проблемам школьного инспектирования. Первые шаги советской инспекции сопровождались больше публицистическими, лозунговыми статьями, задача которых была развернуть учительство в

⁹ Миропольский С.И. Инспекция народных школ и ее задачи: (по поводу Инструкции инспекторам народных училищ). СПб.: Рус. худож. тип. (К. Эгера), 1877.

¹⁰ Звягинцев Е.А. Инспекция народных училищ. М.: Типография О. Л. Сомовой, 1914.

сторону инспектора. С этой задачей успешно справлялись журналы и газеты, но они иногда выступали и обличителями инспекторской работы. Регулярно рассматривался образ советского инспектора в журнале «Народное образование», а дискуссию под названием «За живое творческое инспектирование!» поддержала в октябре 1955 года «Учительская газета». Статьи были информативны и представляли интерес как исторический источник, который отражает взгляд современников на такое явление как инспектирование учебных заведений.

Обобщены идеи и положения Н. К. Крупской, А. В. Луначарского, И. И. Векслера, Б. П. Есипова, И. Переля, М. Н. Эпштейна, Ц. М. Раппо, И. И. Данюшевского, А. А. Ширямова, М. П. Сафонова, Н. В. Покровского, А. Ф. Агиенко, Ф. А. Вигдоровой, И. А. Каирова, Н. П. Лапшина, П. В. Зимина, Н. И. Соцердотова, И. А. Кудинова, А. Н. Кирсанова, Л. А. Смирнова, М. Розанова, М. И. Кондакова, В. А. Хрусталевой, В. Г. Арсенова, Н. Н. Балова, Г. П. Веселова, Э. Д. Днепровы и др. о роли и месте инспектора в деле строительства новой школы. Раскрывая методы и приемы проведения инспекторских проверок на основе практического опыта, в работах указывалось и на недостатки инспектирования, а именно указывалось на низкий профессиональный уровень многих инспекторов, формальный подход к изучению деятельности проверяемых школ. Э. Р. Лихацкая, указывая на формализм в деятельности школьного инспектора, назвала причины такого подхода: «Администрирование вместо помощи, некомпетентность, отсутствие профессионального опыта, текучесть кадров и др.»¹¹. Повысился интерес исследователей к теоретическим и практическим проблемам инспектирования в 1970-е годы и начале 1980-х годов. На это обратила внимание Н. С. Жбанкова¹², констатируя, что за указанное выше десятилетие проведен ряд исследований, содержащих научное обоснование некоторых путей совершенствования школьного инспектирования, повышения его результативности и действенности. В то же время она приходит к выводам о том, что «настало 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»¹³. Но и в советский период в публицистических работах по инспектированию и проведенных исследованиях не рассматривали инспектирование как социально-значимый институт, обеспечивающий решение государственных задач в области образования.

¹¹ Совершенствование инспектирования в свете требований реформы школы: (Материалы всерос. совещ. заместителей министров просвещения АССР, заведующих обл. (край) ОНО). [М.]: Б. и., Б. г. (1986). С.32

¹² Инспектирование общеобразовательной школы: Сб. науч. тр. / НИИ шк.; [Сост. В. П. Давыдов, О. И. Воленко]. М.: НИИШ, 1985.С.15.

¹³ Инспектирование общеобразовательной школы: Сб. науч. тр. / НИИ шк.; [Сост. В. П. Давыдов, О. И. Воленко]. М.: НИИШ, 1985.С.27

В исследовании показывается, что 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, созданию новой модели инспектирования. Эти процессы активно обсуждались в средствах массовой информации и нашли отражение в различных научных исследованиях В. А. Болотова, С. В. Ивановой, В. А. Малышевой, Э. М. Никитина, В. Ф. Сауткина и др.

Историографический анализ вопроса становления института инспектирования школьного образования был бы неполным без обращения к диссертационным исследованиям в этой области. В советский период проблемам школьного инспектирования были посвящены ряд диссертаций, в том числе таких авторов как В. Н. Бегей, Н. С. Жбанкова, Р. А. Инне, Ю. А. Конаржевский, З. С. Нечипорук, Л. П. Погребняк, Г. И. Привес, О. П. Ростовцева, Н. С. Толстов, И. И. Чарин.

Особого внимания заслуживают диссертационные исследования, направленные на изучение непосредственно деятельности школьных инспекций. В начале 2000-х гг. по данной тематике были защищены диссертации Е. С. Гальсковым¹⁴, В. А. Грачевым¹⁵, В. Ф. Сауткиным¹⁶, С. В. Казаковой¹⁷, А. Р. Абаловым¹⁸ и Е. В. Федотиной¹⁹.

Вместе с тем в работе отмечается, что при освещении темы инспектирования образования авторы диссертационных исследований акцентировали внимание на тех целях и задачах, которые решали инспектора в различные исторические периоды, отслеживали гражданскую и политическую позицию инспекционных органов, но не рассматривали инспектирование как социальный институт, что позволяет сделать выводы об отсутствии единых методологических подходов в исследовании процесса становления и развития отечественного института государственного инспектирования общего образования.

¹⁴ Гальсков Е.С. Становление инспекции образовательных учреждений в условиях создания государственной системы народного просвещения России, 1802-1917: автореф. дис. ... канд. пед. наук 13.00.01/Гальсков Евгений Семенович. М., 2001. 18 с.

¹⁵ Грачев В.А. Становление и развитие инспектирования в системе образования советской России:1917–1991 гг.: автореф. дис. канд. пед. наук 13.00.01 М., 2002. 20 с.

¹⁶ Сауткин В.Ф. Организационно-педагогические условия инспектирования образовательных учреждений на современном этапе: дис. ... канд. пед. наук:13.00.01/ М., 2002. 188 с.

¹⁷ Казакова, С. В. Развитие системы управления народным образованием в России во второй половине XIX века: дис. ... канд. истор. науки: 07.00.02 СПб., 2002. 376 с.

¹⁸Абалов, А. Р. Школьная политика Советского государства в 1918—1927 гг.: автореферат дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 М., 2006. 36 с.

¹⁹ Федотина Е.В. Государственная политика инспектирования в системе образования России в конце XX — начале XXI веков: на материалах Курской области: 1990–2004 г.г.: дис...канд. ист. наук:07.00.02 Курск, 2006. 236 с.

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 контроля и надзора за учреждениями со стороны государства и инструмента управления системой образования. Несмотря на то, что в отдельных работах использован термин «институт советской инспекции», 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 определения необходимых методологических подходов, адекватных поставленным в исследовании задачам методов.

Во второй главе **«Методологические подходы к изучению отечественного института государственного инспектирования системы общего образования»** обоснована методология научного исследования становления и развития института инспектирования отечественного образования. В работе выделено изучение явления институционализации инспектирования, которое позволяет интерпретировать генезис института отечественного инспектирования как линейный процесс, несмотря на выделяемые рядом исследователей дискреции. В определении методологии изучения института инспектирования в России, важным является замечание Г. Б. Корнетова, который, анализируя процесс познания педагогического прошлого, 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»²⁰. Опираясь на вышеуказанное замечание, генезис отечественного инспектирования школьного образования в работе был исследован на основе институционального и системного подходов.

С позиций институционализма общественная реальность исследуется при помощи изучения функционирующих в ней институтов, под которыми понимается «совокупность формальных и (или) неформальных норм и правил, а также механизмы, обеспечивающие соблюдение этих норм и правил»²¹. 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 пр. и составляет главное преимущество институционального

²⁰ Корнетов Г. Б. Теоретическое и историческое осмысление институтов образования и педагогических институций (статья 1) // Историко-педагогический журнал. 2017. № 2. С. 51—81.

²¹ Норт Д. Институты, идеология и эффективность экономики от плана к рынку. Будущее посткоммунистических республик. М.: Catallaxy, 1993. С. 307.

подхода, так как их учет позволяет более реально оценивать последствия принимаемых педагогических и управленческих решений на всех уровнях образовательных структур, включая управленческие»²². Применив основные методы институционализма и рассмотрев историю возникновения, становления и развития инспекций народного образования и советской инспекции, были выделены формальные и неформальные нормы и правила инспектирования, организационные структуры и механизмы обеспечивающие соблюдение установленных правил.

Отталкиваясь от понятий, введенных Т. Вебленом, Д. Коммонсом, У. Митчеллом, свои подходы к определению понятий «институт», «институционализм» представляют С. В. Гребенников, В. И. Тамбовцев, Т. И. Заславская, В. В. Радаев и О. И. Шкаратан, О. В. Иншаков и др. Весьма примечательна в этом плане концепция П. Бергера и Т. Лукмана. В педагогике вопросы института и институций подробно рассмотрены Г. Б. Корнетовым²³, что позволило рассмотреть инспектирование народного образования как институт.

Рассмотрев в исследовании понятия «инспектор», «инспекция», «инспектировать», «инспектирование», которые использовались в системе образования на протяжении более 150 лет, было отмечено, что данные понятия и явления ранее не рассматривались с позиций институционального подхода. Также анализ сформировавшегося к нашему времени понятийно-категориального аппарата позволил сделать вывод о том, что понятие «институт инспектирования», в том числе понятия «институт инспектирования в системе образования», «институт государственного инспектирования общего образования» отсутствуют. В то же время изучение истории инспектирования системы народного образования позволяет говорить о государственном инспектировании как об институте, в том числе как педагогической институции. В связи с этим в диссертационном исследовании было введено понятие «институт государственного инспектирования», согласно которому *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.

Исследование в диссертации процесса становления и развития института отечественного инспектирования как инструмента

²² Василенко, Н.В. Институциональный подход к исследованию образования // Образование и наука. 2006. № 5 (41). С.21.

²³ Корнетов Г.Б. Теоретическое и историческое осмысление институтов образования и педагогических институций (статья 1)// Историко-педагогический журнал. 2017. № 2. С. 66.

государственного управления системой образования, осуществляется на основе понятий «система» и «образовательная система», где системообразующими факторами в системе управления являются те цели функционирования, которые обусловлены социальным заказом, определяемым, с одной стороны, государством, с другой стороны, обществом.

На основе различных теорий систем управления в сфере образования, в диссертации делается вывод о том, что в имеющихся работах не в полной мере исследованы вопросы инспектирования как инструмента управления образовательной системой.

Опираясь на позиции Д. А. Новикова о контроле и надзоре как одной из функций управления, и С. А. Белякова, утверждающего, что функции управления рассматриваются как некие действия, которые осуществляются органами управления во взаимоотношениях друг с другом и находящимися в их ведении организациями, в работе сделан вывод о том, что инспектирование, выполняя функцию контроля и надзора, является инструментом управления системой образования.

Институт школьного инспектирования рассматривается в работе как институт, имеющий специфическую педагогическую смысловую нагрузку, и выполняющий социально-значимые действия группами лиц, наделенных государством полномочиями по надзору в сфере школьного образования за соблюдением образцов и правил поведения, которые признаются обществом и государством должными и получившими нормативный статус.

Как показано в исследовании, многие ученые предлагали различные варианты периодизации деятельности школьных инспекций, но не была сделана попытка рассмотреть периодизацию процесса институционализации инспектирования.

Отталкиваясь от факта того, что институты динамичны и изменяются в соответствии с изменениями, которые происходят в окружении данных институтов, были определены периоды становления и развития отечественного института государственного инспектирования общего образования:

- I период (первая треть XIX в.) — формирование института инспектирования системы народного образования;
- II период (вторая половина XIX — начало XX вв.) — становление института инспектирования системы народного образования;
- III период (1917—1923 гг.) — реформирование института инспектирования системы народного образования в новых условиях строительства новой школы;
- IV период (1923—1958 гг.) — совершенствование института инспектирования системы народного образования;
- V период (1959—1990-е гг.) — модернизация института инспектирования системы народного образования.

В основу определения периодов становления и функционирования института государственного инспектирования общего образования положены признаки и характеристики процесса институционализации.

Опираясь на положения, выдвинутые М. В. Богуславским²⁴ и другими учеными²⁵, в диссертации высказано предположение о возможности рассмотрения генезиса института отечественного инспектирования с предложенной периодизацией как непрерывный, целостный процесс, несмотря на его дискретность в период строительства нового советского государства в 1920-е гг. и модернизации российского образования в 1950-е и 1990-е гг.

В третьей главе **«Становление института государственного инспектирования в России XIX века»** представлен процесс формирования идеи о создании школьной инспекции в России в отношении учебных заведений, подведомственных Министерству народного просвещения, и ее реализации, что способствовало возникновению института инспектирования народного образования. Также дана характеристика процессу институционализации инспектирования народного образования в Российской империи во второй половине XIX — начале XX вв.

В диссертации отмечается, что свой вклад в процесс институционализации инспектирования внесла деятельность попечителей, смотрителей в гимназиях и училищах, визитаторов, которые задолго до появления инспекторского корпуса осуществляли процесс осмотра, обследования подведомственных учебных заведений, оценивали деятельность руководителей, учителей и готовили отчет о состоянии дел в губернии по вопросам народного просвещения.

Изменение политики управления учебными заведениями, обоснованное необходимостью усиления правительственного надзора за обеспечением благонадежности учебных заведений, способствовало формированию инспекторского корпуса в народном образовании.

Показано, что должность инспектора сначала была учреждена в учебных заведениях для надзора за студентами, а позже должности инспекторов учредили и для надзора за учебными заведениями, подведомственными Министерству народного просвещения. В системе государственного управления образованием Министерством народного просвещения были учреждены инспектора по контролю за частными образовательными учреждениями, затем по надзору за казенными училищами, введены были должности инспектора гимназий, которые участвовали в управлении учебными округами, и инспектора начальных училищ в каждой губернии. Такой поступательный процесс способствовал

²⁴ Богуславский М. В. Преемственность и новаторство в развитии основных направлений отечественной педагогической науки (конец XIX — XX вв.): монография. М.: ФГНУ ИТИП РАО, 2012.

²⁵ Овчинников А.В. Правовые аспекты модернизации российского образования. Ретроспектива для перспективы // Отечественная и зарубежная педагогика. 2018. Т. 1. № 2 (48). С. 15—29.

становлению отечественного института инспектирования народного просвещения.

Выбору формы надзора за учреждениями народного просвещения как инспектирование также содействовало распространение в России института инспекций в различных сферах деятельности. Имеющийся опыт позволил сделать процесс формирования инспекций народного просвещения более эффективным.

Наличие таких характерных признаков процесса институционализации инспектирования народного образования как изменение отношения к инспектированию в системе образования на уровне государства, закрепление статуса инспектора на нормативном уровне, определение правил поведения инспекторов народных училищ и признание инспектирования как формы контроля и надзора на уровне государства и общества позволяет утверждать о становлении института инспектирования народного просвещения в России во второй половине XIX века.

Изучая деятельность образовательных учреждений, инспектора вносили свои предложения по совершенствованию процесса обучения, а также процесса хозяйствования, участвовали в составе Совета попечителя учебного округа в обсуждении основных вопросов обеспечения деятельности учреждения, вносили предложения по открытию новых учреждений образования или о их закрытии. Особо отслеживали благонадежность учителей. Роль инспектирования в процессе управления учебными заведениями росла, что подтверждалось увеличением количества инспекторов, вводимых на территории Российской империи, и тем самым подтверждалось становление института инспектирования как инструмента управления образовательными учреждениями.

Важное значение для институционализации имело формальное оформление возникающих отношений с помощью правил и требований. В диссертации отмечается, что только в 1871 г. была издана инструкция инспекторам народных училищ²⁶, в которой подробно изложены основные положения инспектирования, регламентирован порядок проведения инспектором комплекса мер по установлению фактического положения дел в училище, изучению, проверке состояния и оценке результатов его деятельности, в то время как инспектирование уже осуществлялось.

Рассматривая деятельность инспекторов системы народного просвещения, в главе особое внимание уделяется процессу изменения функционала, где помощь учителю заменяется на надзор за его благонадежностью, а посещение учреждений проводится формально в связи с отсутствием времени и необходимой квалификации. Все это снижало эффективность управления системой народного образования и вызывало отрицательное отношение к инспекторам.

²⁶ Об Инструкции инспекторам народных училищ 29 октября 1871 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 5. СПб., 1877. С. 530—531.

На основе архивных материалов и опубликованных документов сделан вывод о том, что инспектора по-разному исполняли возложенные на них обязанности, в том числе в связи с существенным превышением допустимо возможного количества подведомственных учебных учреждений.

В главе сделан вывод о том, что институт инспектирования начального образования в дореволюционной России сформировался, функционировал и выполнял главную задачу, поставленную перед ним Министерством народного просвещения — надзор за вверенными образовательными учреждениями.

В исследовании высказана мысль о том, что инспектирование учебных заведений стало единственной законодательно закрепленной формой ведомственного надзора деятельности органов власти, компетенция которых распространялась на учреждения образования. Инспектирование учреждений народного просвещения обеспечивалось наличием организационных структур (инспекций и инспекторов), формально установленных и принятых обществом правил и норм, систему санкций, поддерживающих выполнение норм и правил.

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 социальный институт.

В четвертой главе **«Институт государственного инспектирования общего образования в Российской Федерации (1917—1990-е гг.)»** исследована роль инструкторов в становлении системы управления образованием в первые годы советской власти (1917–1923 гг.) и создание советской модели института государственного инспектирования системы образования, изучен неоднозначный, послереволюционный период отрицания новой советской республикой старых форм контроля и надзора в сфере образования, попытки строительства новой системы образования путем привлечения инструкторов к организации образовательного процесса.

В исследовании показано, что революционные преобразования, 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. Отказавшись от авторитарного руководства учебными заведениями, упразднив попечителей учебных округов и их помощников, главных и окружных инспекторов, должности директоров, начальниц, инспекторов, Наркомпросом был сделан решительный шаг к коллегиальному управлению²⁷.

В работе отмечается, что этот период характеризуется не только отрицанием, но и активными поисками новых подходов к процессу

²⁷ Сборник декретов и постановлений Рабочего и Крестьянского правительства по народному образованию. Выпуск первый (с 28 октября 1917 г. по 7 ноября 1918 г.). М., 1919. С. 34.

обучения, путей формирования новой системы образования, которые позволили бы сформировать нового человека, реализовать новую философию образования. Некоторые современные исследователи называют это периодом экспериментов, которые ставились руководством молодой республики активно и в управлении системой образования. Одним из экспериментов было учреждение должности инструктора Декретом Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 16 октября 1918 г.²⁸

В обязанности инструктора входило периодическое посещение школ с целью обеспечения связи их с соответствующими Отделами Народного Образования и в целях оказания помощи преподавателям в их педагогической работе. Он был призван помочь учительству и населению разрушить старую школу, построенную на принципах авторитаризма, и создать 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»²⁹.

В исследовании рассмотрены формы и методы работы инструктора народного образования (посещение учреждений с целью инструктажа и контроля за его деятельностью, выступление с докладами и лекциями на различных мероприятиях, публикация статей на актуальные темы, проведение бесед с работниками учреждений и органов власти и т.д.), подход к нормативному определению штата инструкторов в губернии и уездах, выявлены проблемы применения инструкторского подхода к взаимодействию органов власти и просветительских учреждений.

Вместе с тем инструкторского аппарата было недостаточно, он не мог решать вопросы, предъявляемые временем, тем более что в народном просвещении стали активно появляться частные инициативы в связи с введением новой экономической политики. Наркомпрос решил ввести инспекторский аппарат наряду с инструкторским аппаратом народного образования, формировать который уже начали в 1921 году.

Несмотря на то, что было заявлено о создании новой советской инспекции, которая осуществляла инспектирование органов управления образованием и учреждений народного просвещения и воспитания, в то же время сущность самого инспектирования как формы надзора за деятельностью учреждения и проверка соответствия деятельности учреждений системы образования нормам законодательства и других правовых актов не изменилась, что позволяет говорить не о формировании нового института инспектирования образования в советской России, а о

²⁸ Сборник декретов и постановлений Рабочего и Крестьянского правительства по народному образованию. Выпуск второй (с 7 ноября 1918 г. по 7 ноября 1919 г.). М., 1920. С. 171—175.

²⁹ Сборник декретов и постановлений Рабочего и Крестьянского правительства по народному образованию. Выпуск второй (с 7 ноября 1918 г. по 7 ноября 1919 г.). М., 1920. С. 171—175.

реформировании института инспектирования системы народного образования в условиях строительства новой школы. Новые условия предполагали формирование центральной, областной, губернской и уездной инспекции народного просвещения, что было определено Положением об инспекции народного просвещения, принятым 20 ноября 1923 г.³⁰

Рассмотрев в работе значимость инспекции народного просвещения, был сделан вывод о том, что создание советской инспекции было обусловлено необходимостью решать проблемы последовательного усиления инструкторско-методических функций инспекторского аппарата на местах и обеспечить проведение идеологических и учебно-программных директив партии и руководства.

К особенностям деятельности инспекции в советский период следует отнести наличие принципов, которые менялись в дальнейшем в соответствии с изменением основных задач школьных инспекций.

В работе обращено внимание на то, что на первое место в функционале инспекции в отличие от инспекций дореволюционного периода выходили функции наблюдения за административным управлением и соблюдением нормативных правовых актов. Также инспектора могли применять санкции, к числу которых относились: возбуждение в соответствующих органах власти вопросов об отмене незаконных распоряжений местных органов и учреждений и прекращении незаконных действий; обращение, в случаях необходимости, к соответствующим органам власти о привлечении к суду должностных лиц, уличенных в бесхозяйственном ведении дела и других незаконных действиях. И лишь в последнюю очередь в функционале указывается на методическое инструктирование, т.е. педагогическую функцию.

В то же время административные права инспектора были ограничены до минимума. Это было ключевой позицией, которая разделяла инспектора дореволюционного периода и советского инспектора. Это нашло отражение в Резолюции I Всероссийской Конференции инспекторов народного просвещения (декабрь, 1923 г.)³¹, которая стала основным инструктивным материалом для инспекций.

Способствовала процессу реформирования института инспектирования разработка и принятие Наркомпросом ряда документов и циркулярных писем.³² Это отражало необходимость институту

³⁰ Положение об инспекции народного просвещения от 20 ноября 1923 года // Еженедельник Народного комиссариата просвещения. 1924. № 1 (22). С. 55—56.

³¹ Резолюция I Всероссийской Конференции инспекторов народного просвещения «По основным докладам НКП о задачах и методах инспекторской работы» [декабрь 1924 года] // Еженедельник Народного комиссариата просвещения. 1924. № 1 (22). С. 15—16.

³² Циркулярное письмо № 50235 от 25 июня 1925 года «Об охвате инспекторской работой политпросветучреждений»; Распоряжение Наркомпроса от 11 декабря 1925 года № 116435 «О подборе ответственных работников ОНО и инспектуры»; Распоряжение по Главсоцвосу от 26 июля 1926 года № 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 года); Инструкция участковой (районной) инспекции соцвоса и политпросвета от 31

инспектирования формализоваться в своей новой организационной структуре. Внимание уделялось специализации инспекторов и регламентации их деятельности. За этот период в областных и окружных отделах народного образования были введены должности инспекторов по антирелигиозной пропаганде, социальному воспитанию, политпросвету, создана детская социальная инспекция.

В исследовании уделено внимание общественной инспектуре, которая была призвана помочь штатным инспекторам осуществлять обследование отделов образования и учреждений культуры и образования. Это было новым способом усиления штата инспекций, к которому позже будут обращаться ни один раз, как к зарекомендовавшему себя способу решения проблем.

Институт инспектирования продолжал совершенствоваться, усиливая вертикаль управления. Были введены должности главных инспекторов, которые непосредственно подчинялись Народному комиссариату³³ и по своему положению приравнивались к начальникам управлений Наркомпроса, указания и распоряжения которых являлись обязательными краевым, областным, городским, районным отделам народного образования и учреждениям Наркомпроса.

Значимым шагом к совершенствованию института государственного инспектирования школьного 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 Положениями³⁴. Их основное содержание представлено в диссертации.

К началу 1940-х гг. структура института инспектирования включала в себя Главную инспекцию при наркомме, школьную территориальную инспекцию, районных инспекторов в составе районных отделов образования, имеющих специализацию, но эффективность деятельности такой структуры

декабря 1927 года; циркулярное письмо № 10004/81 от 24 мая 1928 года «План инспекторских обследований на 1928/29 год»; циркулярное письмо № 10004/113 от 26 апреля 1929 года «Об инспекторах по антирелигиозной пропаганде»; Инструкция организационно-плановому инспектору краевого (областного) и окружного отдела народного образования от 20 мая 1929 года; Инструкция инспектору Организационно-планового управления НКП от 23 июля 1929 года; циркулярное письмо № 4002/97 от 16 сентября 1929 года «Об обязанностях районного инспектора политпросвета в работе по ликвидации неграмотности»; Инструкция инспектору социального воспитания областных, краевых и окружных отделов народного образования, ноябрь 1929 года; Постановление Совета Народных Комиссаров РСФСР «Об условиях труда инспекторов народного образования» [март 1930 года]; Положение об организации и работе общественной инспектуры [сентябрь 1930 года]; Письмо Народного комиссариата просвещения РСФСР «Об организации инспекторской работы в районе» [сентябрь 1930 года]; Положение об инструкторско-инспекторской группе Учебно-методического сектора НКП [декабрь 1931 года] и др.

³³ Приказ народного комиссара просвещения РСФСР от 7 января 1937 г. № 70 «О Главной инспекции при наркомме» // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. 1937. № 3. С. 5—6.

³⁴ Временное положение о работе школьного инспектора Наркомпроса РСФСР // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. 1939. № 8. С. 5—6; Положение о районном (городском) школьном инспекторе. 25 ноября 1939 г. // Сборник приказов и распоряжений по Наркомпросу РСФСР. 1939. № 21—22. С. 21—23.

в мирное время оценить не представилось возможным, так как началась Великая Отечественная война. Отмечая эффективность деятельности института школьного инспектирования в годы Великой Отечественной войны, в диссертации особо выделена работа инспекторов по обеспечению всеобщего обязательного обучения, усиление контроля за посещением учащимися школы и борьбы с отсевом учащихся из школ.

Институт инспектирование общего образования получил дополнительный импульс развития 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.

В диссертации отмечается, что Министерство просвещения РСФСР, давая общую оценку работе инспекторов в это период, указывало, что школьное инспектирование значительно отставало от требований, предъявляемых жизнью.

Для изменения ситуации было необходимо провести тщательный анализ и определить новые задачи школьного инспектирования, что и было сделано на Всероссийском совещании инспекторов, которое состоялось в январе 1954 г. На нем были подведены итоги деятельности инспекторского корпуса, приняты обновленные нормативные правовые документы, регламентирующие деятельность школьного инспектора в определенных социально-экономических условиях, скорректированы основные задачи инспектирования.

Как показало исследование, в период очередных серьёзных преобразований школьного образования первоочередными становятся задачи по изучению и внедрению передового опыта, повышению квалификации педагогических работников и систематического контроля за качеством обучения и воспитания. Решение этих задач было возложено на институт инспектирования. И по традиции, шедшей от тридцатых годов, когда в стране необходимо было организовать выполнение глобальных задач, на помощь штатным инспекторам всегда приходили общественные инспектора. Группы общественных инспекторов были созданы при районных, городских, окружных, областных, краевых отделах народного образования, министерствах просвещения АССР и Министерстве просвещения РСФСР.

Вместе с тем, принятые меры были явно недостаточными, и постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 ноября 1966 г. №874 «О мерах дальнейшего улучшения работы средней

общеобразовательной школы»³⁵ была определена система мер в целях совершенствования деятельности школы в условиях развитого социализма.

Предлагая систему мероприятий для решения выявленных проблем, руководство страны в очередной раз обратило внимание на институт инспектирования школьного образования, подчеркивая значимость повышения уровня руководства школами и укрепления состава инспекторского корпуса. Учитывая требования постановлений партии и правительства, а также в целях совершенствования инспекционной деятельности, в декабре 1972 года было принято Положение о школьной инспекции системы Министерства просвещения СССР, утвержденное приказом министра просвещения СССР от 13 декабря 1972 г. №129³⁶.

В диссертационном исследовании отмечено, что главной задачей школьной инспекции в этот период было 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.

Процессу обновления института инспектирования школьного образования способствовало утверждение квалификационных характеристик должностей руководящих и педагогических работников учреждений просвещения приказом Министерства просвещения СССР от 20 февраля 1978 г. №24.

Квалификационные характеристики были приняты 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». Но и такие достаточно серьезные изменения не помогли институту инспектирования общего образования избежать глобальных изменений в эпоху перестройки.

Характеризуя эпоху перестройки, в диссертации отражаются основные её черты, связанные с демократизацией управления и изменением функций государственного контроля в области образования. Кардинально меняется формы и методы инспектирования в связи с принятием в июне 1992 г. Закона Российской Федерации «Об образовании», которым перенесен акцент контроля и надзора на соблюдение образовательными учреждениями и органами управления образованием образовательного законодательства в

³⁵ URL: <https://docs.cntd.ru/document/765711527>

³⁶ Положение о школьной инспекции системы Министерства просвещения СССР: приказ министра просвещения от 13 декабря 1972 г. // Народное образование. 1973. № 4. С. 111—113.

части прав, обязанностей и ответственности участников образовательных отношений.

Попытка сохранить инспектирование как форму государственного контроля и надзора в конце 1990-х и в начале 2000-х годов не увенчалась успехом.

Смещение акцентов в сфере образования при осуществлении государственного контроля привело в начале 2000-х гг. к упразднению на всех уровнях управления образованием должностей инспектора, переводя работников на должности в соответствии 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, осуществляемый длительный период в форме инспектирования, стал осуществляться в форме проверок, исключив из понятийного аппарата понятия «инспектор», «инспектирование», «инспекционная проверка».

Отказ от всего старого и поиск нового в части государственного контроля (надзора) в сфере образования был недолгим. В соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» с 2021 г. вернулась должность инспектора, а также форма проведения государственного контроля (надзора) —профилактический (инспекционный) визит.

В заключении подводятся общие итоги исследования и отмечается, что контроль со стороны государства за деятельностью образовательных организаций является обязательным элементом системы управления и государственной регламентации образовательной деятельности. Он (контроль) обеспечивает информационную составляющую деятельности руководителя, своевременно пресекая возможные нарушения и отклонения от определенной цели.

В первые годы становления системы государственного управления в России формой контроля было определено инспектирование как самая распространенная на тот период форма контроля и надзора. До учреждения инспекторского корпуса в сфере образования и создания инспекции при Министерстве народного просвещения и при других Министерствах, опыт инспектирования был уже не только в России, но и за рубежом.

Инспектирование как форма государственного контроля и надзора применялась длительный период, что позволяет говорить о формировании института государственного инспектирования школьного образования.

Институциональный подход, ориентированный на принцип историзма, позволил выделить основные этапы формирования, становления, реформирования, совершенствования и модернизации института государственного инспектирования.

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.

Намечены перспективные направления дальнейших исследований, к которым отнесены: разработка научно-педагогических биографий известных руководящих деятелей в области народного просвещения, осуществлявших инспекторскую работу; вопросов, связанных с правовыми основами работы инспекторского корпуса, с особенностями формирования инспекторского корпуса в новых условиях риск - ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля(надзора) в сфере образования, а также сравнительно-сопоставительный анализ развития и становления института инспектирования в рассматриваемый период в России и за рубежом.

Таким образом, исследование исторического опыта становления и развития института государственного инспектирования школьного образования как инструмента управления системой образования дореволюционной и советской России, позволило определить исторический потенциал данного института для современности, обосновать дискретность развития его, роль и значение при формировании государственной образовательной политики и обеспечить условия возрождения инспекторского корпуса в новом формате профилактических мероприятий при проведении контроля и надзора со стороны государства в сфере образования.

Основные результаты исследования изложены в 35 публикациях автора общим объемом 164,1 п.л., авторский вклад – 102,25 п.л..

Публикации в журналах, входящих в перечень ведущих научных журналов и изданий ВАК при Минобрнауки России

1. Ладнушкина, Н. М. Становление института инспектирования общего образования в период революционных преобразований: историографический обзор / Н. М. Ладнушкина //Отечественная и зарубежная педагогика. – 2023. – Т. 1, № 3(93). – С. 152 – 164. – 0,8 п.л.

2. 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. — 1 п.л.

3. 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. — 0, 7 п.л.

4. Ладнушкина, Н. М., Овчинников, А. В. 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. — 0,7 п.л.
5. Ладнушкина, Н. М., Звонарев, А. В., Пашенцев, Д. А. 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. — 0,5 п.л.
6. Ladnushkina, N. M. Renewal of education in Russia in the 17th-18th centuries | Antonova N. V., Ladnushkina N. M., Ponyavina M. V., Sayafarova D. D., Khromova N. M. // Вопросы истории. — 2021. — № 7 – 1. — С. 167 – 172. — 0,4 п.л.
7. Ладнушкина, Н. М., Феклин, С. И. Новые правила привлечения экспертов к контрольно-надзорным мероприятиям в сфере образования [Текст] / Н. М. Ладнушкина, С. И. Фёклин // Профильная школа. — 2021. — № 4. — С. 3 – 10. — 0,5 п.л.
8. Ладнушкина, Н. М. Инспектирование учреждений дошкольного образования: историко-педагогический аспект [Текст] / Н. М. Ладнушкина // Мир университетской науки: культура, образование. — 2021. — № 3. — С. 23 – 37. — 1 п.л.
9. Ladnushkina, N. M. Historical stages of the development of educational system in the Russian empire / N. Volkova, A. Zvonarev, N. Ladnushkina, D. Pashentsev // Вопросы истории. — 2020. — № 8. — С. 212 – 218. — 0,5 п.л.
10. Ладнушкина, Н. М. Инспектор в системе российского образования: от прошлого к будущему [Текст] / Н. М. Ладнушкина // Восточно-Европейский Научный Журнал. Педагогические науки. — 2020. — № 53 (7). — С. 23 – 30. — 0,5 п.л.
11. Ладнушкина, Н. М. Государственный контроль (надзор) в сфере образования: каким он будет? [Текст] / Н. М. Ладнушкина // Профильная школа. — 2020. — № 3. — С.9 – 14. — 0,5 п.л.
12. Ладнушкина, Н. М. От инспектирования до государственного контроля (надзора) в сфере образования: этапы большого пути [Текст] / Н. М. Ладнушкина // Профильная школа. — 2020. — № 1. — С. 51 – 60. — 0,6 п.л.
13. Ладнушкина, Н. М. Государственный контроль качества образования: новое в законодательстве [Текст] / Н. М. Ладнушкина // Народное образование. — 2017. — № 9 – 10. — С. 17 – 25. — 0,5 п.л.
14. Ладнушкина, Н. М. Эффективность контрольно-надзорной деятельности в сфере образования [Текст] / Н. М. Ладнушкина, С. И. Фёклин // Профильная школа. — 2017. — № 4. — С. 16 – 28. — 0,8 п.л.

15. Ладнушкина, Н. М. Этические основы государственного контроля и позиции контролирующего [Текст] /Н. М. Ладнушкина //Народное образование. — 2012. — № 4. — С. 29 – 35. — 0,5 п.л.

16. Ладнушкина, Н. М. Государственный контроль в школе. Типичные нарушения руководителей [Текст] /Н. М. Ладнушкина //Народное образование. — 2011. — № 8. — С. 42 – 52. — 0,6 п.л.

17. Ладнушкина, Н. М. В школу идет проверка: права и обязанности сторон [Текст] /Н. М. Ладнушкина //Народное образование. — 2011. — № 4. — С.97 – 103. — 0,5 п.л.

18. Ладнушкина, Н. М., Максимова, Л. И. Контроль перестал быть беззубым [Текст] /Н. М. Ладнушкина, Л. И. Максимова // Народное образование. — 2011. — № 1. — С. 67 – 74. — 0,5 п.л.

19. Ладнушкина, Н. М. Из опыта формирования федерально-региональной системы по контролю и надзору в сфере образования [Текст] /Н. М. Ладнушкина //Вестник Бурятского государственного университета. — 2011. - Вып. 1: Педагогика. — С. 54 – 58. — 0,5 п.л.

20. Ладнушкина, Н. М., Максимова Л. И. Полномочия субъектов РФ по надзору и контролю в образовании [Текст] /Н. М. Ладнушкина, Л. И. Максимова //Народное образование. — 2010. — № 8. — С. 60 – 67. — 0,5 п.л.

Монографии, главы монографии

21. Ладнушкина, Н. М. Институт инспектирования школьного образования: становление и развитие: монография [Текст] /Н. М. Ладнушкина. — Саратов: Саратовский источник, 2023. — 206 с. — 12,8 п.л.

22. Ладнушкина, Н. М. Контроль и надзор в сфере образования: монография [Текст] / Г. Т. Алимов, Н. М. Ладнушкина, Д. А. Пашенцев, С. И. Фёклин. — М.: Книгодел, 2020. — 184 с. — 12,5 п.л.

23. Ладнушкина, Н. М. Актуальные проблемы образовательного права в контрольно-надзорной деятельности: монография [Текст] /Д. А. Пашенцев, Н. М. Ладнушкина, С. И. Фёклин. — М.: Изд-во МГПУ, 2020. — 172 с. — 11 п.л.

24. Ладнушкина, Н. М. Государственная регламентация образовательной деятельности: монография [Текст] /А. Г. Чернявский, Д. А. Пашенцев, Н. М. Ладнушкина, С. И. Фёклин. — М.: Научно-издательский центр ИНФРА-М. — 2020. — 200 с. — 15,0 п.л.

25. Ладнушкина, Н. М. Правовое регулирование государственного контроля качества образования: монография [Текст] /А. Г. Чернявский, Д. А. Пашенцев, Н. М. Ладнушкина, С. И. Фёклин // История образования и педагогической мысли: в 3 т. Т. 3. — М.: Научно-издательский центр ИНФРА-М, 2020. — 380 с. — 25,0 п.л.

26. Ладнушкина, Н. М. Государственный контроль (надзор) в сфере образования: монография [Текст] /Н. М. Ладнушкина — LAPLAMBERT Academic Publishing RU, 2017. — 82 с. — 5,0. п.л.

27. Ладнушкина, Н. М. Государственная регламентация образовательной деятельности: вопросы теории и практики применения: монография [Текст] / Г. Г. Алимов, Н. М. Ладнушкина, С. И. Фёклин. — М.: Книгодел, 2017. — 323 с. — 20,0 п.л.

Учебные пособия

28. Ладнушкина, Н. М. К вам идет инспектор: учебное пособие [Текст] / Н. М. Ладнушкина, С. И. Фёклин. — М.: Изд-во МГПУ, 2022. — 248 с. — 15,5 п.л.

29. Ладнушкина, Н. М. Правовое регулирование отношений в системе образования 60 - 80-х гг. XX века: хрестоматия в 2-х т. [Текст] / сост. Д. А. Пашенцев, А. В. Звонарев, Н. М. Ладнушкина, С. И. Фёклин. — М.: Изд-во МГПУ, 2019. — 11,0 п.л.

30. 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 [Текст] / сост. Н. Н. Андреянова, А. В. Звонарев, А. Д. Калмыкова, Н. М. Ладнушкина, А. В. Львов, А. И. Рожков, С. И. Фёклин. — М.: Книгодел; ГАОУ ВО МГПУ, 2016. — 21,0 п.л.

Научные статьи, доклады, тезисы

31. Ладнушкина, Н. М. Модернизация института инспектирования в 1990-е -2000 -е годы: историко-педагогический аспект [Текст] / Н. М. Ладнушкина // Образовательные системы и среды: историко-педагогический дискурс в начале XXI века: сборник научных трудов. — Волгоград: Редакционно-издательский центр ВГАПО, 2022. — С.237 – 242. — 0,5 п.л.

32. Ладнушкина, Н. М. История развития государственного контроля в сфере образования: советский опыт / Н. М. Ладнушкина // Историко-правовая наука в условиях современных социальных трансформаций: сборник научных статей. – Саратов, 2022. – С. 262 – 277. – 1,0 п.л.

33. 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. – Москва: Изд-во НШУОС, МАНПО, «5 за знания», 2022. – С. 374 – 380. — 0,5 п.л.

34. Ладнушкина, Н. М. Инспектирование в сфере образования: этические нормы [Текст] // Материалы III Ткаченковских чтений. — М., 2021. — С.121 – 131. — 0,7 п.л.

35. Ладнушкина, Н. М. Проблемы правового регулирования государственного контроля (надзора) в сфере образования [Текст] / Н. М. Ладнушкина // Современная наука: актуальные вопросы и перспективы развития. Материалы Международной (заочной) научно-практической конференции; под общ. ред. А.И. Вострецова. — 2017. — С.566 – 572. — 0,5 п.л.