

ИСТОРИЯ

УДК 947.6(476)

ИЗМЕНЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ШКОЛОЙ В XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

И.В. ФОМИЧЕВ

*Московский государственный гуманитарный университет им. М.А.Шолохова,
г. Москва, Российская Федерация*

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена, с одной стороны, несовершенством современной системы управления народным образованием, оказавшейся, как никогда ранее, забюрократизированной и оторванной от нужд национальной школы и интересов профессорско-преподавательского корпуса. В этой связи изучение опыта становления и развития системы управления народным образованием в досоветской России, продемонстрировавшего тенденцию к ее постепенной демократизации и национальной спецификации, представляет безусловный интерес.

С другой стороны, очевидна слабая изученность проблемы. До сегодняшнего дня не появилось ни одной публикации, где бы она раскрывалась специально и комплексно. В дореволюционной, советской и постсоветской литературе история управления образовательной сферой рассматривалась, как правило, в общих трудах по истории народного образования. В немногочисленных же специальных работах она исследовалась фрагментарно и зачастую в узких хронологических рамках.

Эти недостатки предопределяют научный интерес к теме.

Целью данной статьи является изучение изменений, осуществляемых царским правительством в системе управления российской школой на протяжении XIX – начала XX века.

Источниковой базой исследования стали документы и материалы, выявленные в периодической печати и предшествующих научных публикациях по данной теме.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

В момент создания Министерства народного просвещения (МНП) первым его структурным подразделением была «Комиссия народных училищ», которая вскоре в соответствии с «Предварительными правилами народного просвещения» была реорганизована в Главное правление училищ – высший совещательный орган министерства. Деятельность Главного правления училищ сводилась к осуществлению плана учебной системы, намеченной в «Предварительных правилах» [1, с.44].

Наряду с Главным правлением училищ в начале 1803 года был образован важнейший исполнительный и распорядительный орган министерства – Департамент народного просвещения [1, с.45].

Согласно Высочайшему указу от 17 августа 1810 года, к МНП перешли все учреждения и дела по медицинскому образованию и управлению (однако в 1822 году Высочайшим повелением все медицинские учреждения, кроме медицинских факультетов университетов, были переданы в ведение МВД) [1, с.115]. В то же время из его ведения были изъяты духовные православные училища [1, с.47].

Позже были созданы особый хозяйственный Комитет и Канцелярия министра [2, с.39].

Назначение в 1816 году [3, с.57] князя А. Н. Голицына на должность министра народного просвещения, с оставлением его в должностях оберпрокурора и главноуправляющего делами иностранных исповеданий, привело к появлению Манифеста 24 октября 1817 года, который формально объединил все эти ведомства в одно – Министерство духовных дел и народного просвещения. Цель объединения состояла в том, чтобы «положить в основу истинного просвещения христианское благочестие». Это объединенное министерство просуществовало до 1824 года, когда в соответствии с Высочайшим указом от него отделилось ведомство православного вероисповедания и

Святого Синода; управление же делами иностранных исповеданий осталось в своем прежнем состоянии. Формально окончательное разделение между ним и МНП произошло в 1832 году, когда главноуправляющий духовными делами иностранных исповеданий Д. Н. Блудов, сохранив за собой этот пост, одновременно возглавил Министерство внутренних дел. [1, с.109].

27 марта 1818 года при Главном правлении училищ был учрежден Ученый комитет. При его создании преследовалась цель достижения «постоянного и спасительного согласия между верою, ведением и властью» или, другими словами, согласия между христианским благочестием, просвещением умов и гражданским существованием.

Эта «трехвостка» А. Н. Голицына в последующем была трансформирована С.С.Уваровым в четкую и лаконичную формулу «Православие. Самодержавие. Народность», легшую в основу правительственной доктрины и всей охранительной идеологии самодержавия. В результате абстрактная «Вера» приобрела вполне конкретный облик «Православия», «Власть» идентифицировалась с «Самодержавием», а «Ведение» было заменено «Народностью» в ее крепостническом понимании [1, с.113; 3, с. 57; 4, с. 58-59].

Основными функциями Ученого комитета были: 1) экспертиза учебных книг и пособий; 2) суждения о книгах, поступающих от издателей к министру; 3) рассмотрение проектов, предложений и представлений по учебной части [1, с.113-114].

После отставки в 1824 году [3, с.57] с поста министра народного просвещения князя А. Н. Голицына на протяжении всей второй четверти XIX века в истории центрального управления министерства наблюдались два течения: во-первых, постепенный упадок значения и, наконец, полное прекращение деятельности его совещательных органов – Главного правления училищ и Ученого комитета (в начале 50-х годов Главное правление училищ существовало лишь номинально, а функции упраздненного Ученого Комитета лишь отчасти восполнял Комитет рассмотрения учебных руководств) и, во-вторых, усложнение, соответственно быстрому росту делопроизводства, его исполнительных органов – Канцелярии министра и Департамента народного просвещения [1, с.346]. Однако с восшествием на престол Александра II деятельность совещательных органов министерства была реанимирована. 5 мая 1856 года вышел Высочайший указ Правительствующему Сенату, в котором выдвигалось требование оживить деятельность Главного правления училищ и восстановить Ученый комитет [1, с.348].

В результате к началу великих реформ 60-х годов XIX века центральное управление Министерства народного просвещения приобрело следующую структуру: 1) Совет министра (он был образован на базе реорганизованного Главного правления училищ), 2) Департамент народного просвещения, 3) Ученый комитет, 4) Археографическая комиссия, 5) Редакция «Журнала Министерства народного просвещения», 6) Архив министерства [1, с.402]. Такая структура МНП с незначительными изменениями сохранилась до 1914 года.

Выше указывалось, что в целях оптимизации управления народным образованием в соответствии с «Предварительными правилами» территория всей Российской Империи была разделена на шесть учебных округов, во главе которых, согласно Высочайшему рескрипту от 19 августа 1821 года, стояли попечители, надзирающие за всеми учебными заведениями, кроме военных и духовных [1, с.183, 240]. В дальнейшем количество учебных округов возрастало. В 1829 году был образован Оренбургский, в 1832 году – Одесский, а в 1839 году – Варшавский округа [1, с.171]. В 1863 году в стране насчитывалось уже 10 учебных округов: Петербургский, Московский, Казанский, Харьковский, Одесский, Киевский, Виленский, Варшавский, Дерптский и Оренбургский. Там же, где их не было, например в Западной и Восточной Сибири, главные управления гражданскими учебными заведениями подчинялись местным гражданским генерал-губернаторам. На Кавказе во главе учебной части с 1831 года находился наместник, а в Туркестанском крае – военный губернатор. Все эти должностные лица обладали правами попечителей учебных округов. Несколько позже к десяти существовавшим в стране учебным округам прибавились еще два: Западно-Сибирский и Кавказский [2, с.70]. А к моменту школьной переписи 1911 года их насчитывалось уже пятнадцать [5, с.219].

Что касается организации школьного надзора, то до 1835 года он в целом оставался в таком же виде, какой приобрел при Александре I. Правда, в отличие от устава 1804 года, новый устав 1828 года более подробно и обстоятельно регламентировал права и обязанности учебного начальства. В частности, в нем было указано, что директор гимназии и всех училищ губернии «есть хозяин гимназии и начальник всех казенных училищ, в губернии находящихся; его надзору подчинены пансионы и другие частные учебные заведения губернии». Помощником директора по учебным вопросам и нравственной стороне воспитания в гимназии являлся инспектор. Неофициальные ежемесячные собрания учителей и директора «для педагогических советов», заведенные в

русских гимназиях в ходе реформы образования 1803-1804 годов, были превращены уставом 1828 года в советы гимназий. Они формировались из старших учителей гимназии под председательством директора и обсуждали все важнейшие дела, относящиеся к жизни гимназии и управлению подчиненными училищами. С целью привлечения местных дворянских обществ к делу народного образования вновь учреждалась должность почетного попечителя гимназии, выбираемого на трехлетний срок из местных дворян. Попечитель вместе с директором осуществлял общий надзор за состоянием гимназии, особенно заботясь об изыскании средств для открытия при гимназии пансиона. Однако он не имел права издавать руководящих распоряжений, а лишь негласно сообщал директору о нарушениях устава и других беспорядках.

Кроме того, несколько позже, по предложению графа П. А. Строганова, для повышения эффективности управления народным образованием в учебных округах стали создаваться общественные советы «для усовершенствования училищной части». В их состав входили: губернатор, губернский и уездный предводители дворянства, почетный попечитель гимназии, директор гимназии и городской голова [1, с.196].

Несмотря на проведенную в 1835 году реформу учебных округов, в результате которой университеты были устранены от управления учебными заведениями и все они напрямую перешли в ведение попечителей учебных округов [6, с.23], порядок иерархической зависимости начальных училищ от средних учебных заведений остался нетронутым. В результате директора и почетные попечители лицеев и гимназий, а также инспекторы частных училищ и пансионатов по-прежнему сохраняли свое прямое подчинение попечителю учебного округа. А уездные и приходские училища каждой губернии по-прежнему оставались в ведении губернских директоров. Управление и надзор за училищами попечитель учебного округа, как и прежде, разделял по своему усмотрению с помощником и инспектором казенных училищ. Правда, с целью обсуждения учебных и хозяйственных вопросов при попечителях стали образовываться совещательные советы, включавшие: помощника попечителя, ректора университета, инспектора казенных училищ и одного или двух директоров гимназий. Эти советы были лишены права инициативы: дела на их обсуждение поступали только по назначению попечителя, так же как и исполнение решений советов осуществлялось только от имени попечителя [1, с.238-239].

После реформы 1835 года система управления учебными округами оставалась неизменной вплоть до начала 60-х годов, когда вместо закрытых Главного Педагогического Института и педагогических институтов при университетах стали возникать педагогические курсы при университетах. С этого времени наблюдение за работой педагогических курсов, а также аттестация кандидатов на учительские места были поручены преобразованным советам при попечителях, ставших «посредниками между попечителем округа и педагогическими советами гимназий в решении различных педагогических вопросов» [1, с.351].

Совет при попечителе занимался хозяйственно-административными и Учебными вопросами школьной жизни, а именно: разрабатывал мероприятия по улучшению руководства учебными заведениями, осуществлял экспертизу учебных пособий, экзаменовал кандидатов в педагоги, собирал статистические материалы по различным вопросам народного образования и т. д. Важно отметить, что теперь попечитель мог отдавать то или иное распоряжение, предварительно обсудив его в совете. Решения совета принимались простым большинством голосов, причем председателю совета, т. е. попечителю учебного округа, принадлежали два голоса; при несогласии попечителя с мнением большинства вопрос передавался на разрешение министра [1, с.352].

Неудобства иерархического подчинения училищ каждой губернии директору губернской гимназии и штатным смотрителям уездных училищ были доказаны опытом и от этого порядка делались отступления. Например, в 1863 и 1864 годах были образованы особые дирекции училищ Санкт-Петербургской и Московской губерний. В 1863 году с целью усиления власти попечителей учебных округов инспекторы казенных училищ получили статус окружных инспекторов. Наконец, в 1864 году в порядок управления учебными округами были внесены изменения, приведшие к окончательному разрушению первоначальной административной связи между школами разных ступеней [1, с.411 – 412], а именно: в 1864 году были приняты новые уставы начальных и средних общеобразовательных заведений, которые радикально изменили характер управления ими.

Так, по новому «Положению о начальных народных училищах» 1864 года народные и приходские школы были изъяты из ведения директоров гимназий и штатных смотрителей уездных училищ и подчинены уездным и губернским училищным советам. Прогимназии же, преобразованные из уездных училищ, получили свое местное управление в лице инспекторов [1, с.413].

В обязанности уездного училищного совета входило надзор за преподаванием в начальных

школах, назначение и увольнение учителей, организация снабжения школ учебно-наглядными пособиями; в обязанности губернского училищного совета – «высшее попечение о начальных училищах губернии».

«Положение» 1864 года давало определенные права в руководстве народным образованием губернским и уездным земствам, допуская двойное участие земств в школьном деле: с одной стороны, они имели право финансировать и строить школьные здания, а с другой - им принадлежали некоторые административные функции. Устройство новых училищ, поддержание существующих школ, выдача единовременных пособий и наград учащимся, оборудование учебных заведений, участие в деятельности училищных советов, право выбора учителей и попечителей земских школ - таков основной перечень тех прерогатив, которые получили земства [2, с.69].

Однако вскоре правительство, испугавшись избранного им курса, направленного на раскрепощение общественной инициативы в деле народного образования и демократизацию школьного управления, пошло на попятную. В 1869 году для усиления правительственного контроля за народными училищами в 34-х земских губерниях были введены должности инспекторов народных училищ, а в 1871 году министерство издало «Временную инструкцию» (действовала до 1917 года), давшую им право руководства учебной частью всех начальных училищ и осуществления надзора за учителями. Таким образом, инспекторы народных училищ оказались по своим полномочиям выше училищных советов. Только попечитель округа мог отменить их решения [2, с.70; 7, с. 42].

Желая еще более умалить роль земств и городов в управлении школой, в Высочайшем рескрипте от 25 декабря 1873 года на имя министра народного просвещения предлагалось возложить наблюдение за начальными народными училищами на дворянство и таким образом добиться, чтобы местные предводители дворянства, становясь попечителями таких училищ, помогали им [1, с.549].

Наконец, в 1874 году вышло новое, явно реакционное «Положение о начальных народных училищах» (действовало до 1917 года), проникнутое идеей дальнейшего ограничения участия местных органов самоуправления в делах школы и укрепления бюрократических основ управления ею. Согласно новому «Положению», земские и городские самоуправления фактически отстранялись от руководства учебной частью народных школ. За ними оставлялась только забота о материальной стороне развития школы. Заведование учебным делом полностью перешло в руки местных правительственных чиновников и предводителей дворянства. Попечение за народными училищами было возложено на уездные и губернские училищные советы, во главе которых стояли дворянские предводители. Высшее наблюдение за религиозно-нравственным направлением обучения было возложено на местных епархиальных архиереев [1, с.551; 2, с.69-70; 7, с.42; 8, с.51].

В том же 1874 году губернские инспекции повсеместно были преобразованы в дирекции народных училищ, в ведении которых оказались все светские начальные училища. Директор народных училищ назначался попечителем учебного округа. Он состоял членом губернского училищного совета и возглавлял его работу. Ближайшим его помощником в надзоре за начальными школами являлся инспектор народных училищ [2, с.70].

Проведенная в 70-е годы контрреформа в области школьного управления, имела свое продолжение и в 80-е годы XIX века. В частности, в 1884 году в связи с избранным правительством курсом на создание широкой сети церковноприходских школ как более предпочтительных в сравнении с народной школой, в состав и без того достаточно консервативных губернских и уездных училищных советов были введены дополнительно представители от Министерства внутренних дел и Синода [7, с.44].

Однако все эти мероприятия правительства, направленные на дальнейшую бюрократизацию школьного управления, исторически были обречены на провал. Не случайно в 1907 году Министерство народного просвещения при разработке нового проекта положения о начальных народных училищах, переданного на утверждение Государственной думы, предусматривало передать заведование учебной частью народных училищ земским и городским самоуправлениям [8, с.51].

Таким образом, к началу первой мировой войны в России сложилась следующая система школьного управления. Центральное руководство школой осуществляло Министерство народного просвещения, имевшее соответствующие основным задачам образования и ведомственным потребностям структурные подразделения. На местах высший надзор и общее руководство учебными заведениями осуществлял попечитель учебного округа, имевший помощника и штат инспекторов. Согласно установившейся традиции, попечителями учебных округов назначались преимущественно профессора вузов, мало знакомые с внутренней жизнью начальных и средних школ. При попечителе функционировал попечительский совет, имевший совещательную функцию. Непосредственное представительство от школы в нем имели только полнокровные мужские гимназии и реальные

училища в лице своих директоров. Все прочие типы школ, как мужские, так и женские, в совете представлены не были. В силу этого компетентность и роль попечительских советов в делах окружного управления оставались явно недостаточными.

Непосредственное руководство начальной школой осуществляли дирекции и инспекции начальных училищ, губернские и уездные училищные советы, а средней школой – окружные управления учебных округов и попечительские советы во главе с попечителями в лице директоров и начальников (начальниц). Внутришкольное руководство осуществляла школьная администрация учебных заведений и педагогические советы средних школ [9, с.4 – 5]. Определенную помощь администрации средних учебных заведений в улучшении школьного управления оказывали школьные попечительские советы.

ВЫВОДЫ

Сформированная Александром II система школьного управления в течение XIX-начала XX века претерпевала серьезные изменения, носившие неоднозначный характер. С одной стороны, шел процесс ее демократизации (создание советов при попечителях учебных округов, губернских и уездных попечительских советов, попечительских советов при средних учебных заведениях и т.д.). С другой стороны, она становилась все более централизованной и фискальной. При этом в результате проведенной в 1870-е годы школьной контрреформы эта тенденция оказалась преобладающей.

Однако дальнейшей бюрократизации школьного управления помешали социальные потрясения начала XX века, в особенности революция 1905-1907 годов, продемонстрировавшие небывалый рост демократических настроений в российском обществе. Это обстоятельство побудило в последующем царское правительство приступить к подготовке комплексной реформы народного образования, включая систему его управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения 1802 – 1902. / Сост. С.В.Рождественский. СПб., 1902. – 785 с.
2. Паначин, Ф.Г. Педагогическое образование в России: Историко-педагогические очерки. /Ф.Г. Паначин. – М., 1979. – 215 с.
3. Вестник воспитания. 1917. N 2. Хроника.
4. Днепров, Э. Д. Самодержавие и народное образование в пореформенной России /Э.Д. Днепров // Школа и педагогическая мысль России периода двух буржуазно-демократических революций: Сб. науч. тр. – М., 1984. – С.3 – 27.
5. Вигдоров, А. Г.Средняя общеобразовательная школа пореформенной царской России и ее место в политике самодержавия: автореф. дис. ... д-ра пед. наук.А.Г. Вигдоров. – М., 1952. – 41 с.
6. Народное образование в России (Харьковское общество распространения в народе грамотности). Отдельное изд. Т. 10 «Народная энциклопедия». – М., 1914. – 351 с.
7. Бендриков, К. Школьная система в России перед февральской революцией / К. Бендриков // Народное образование. – 1947. – №3. – С.4 – 60.
8. Чехов, Н.В. Народное образование в России. С 60-х годов XIX века / Под общей ред. А.П.Нечаева. – М., 1912. – 224 с.
9. Русская школа. 1917. – №1.

CHANGES IN THE ORGANIZATION OF THE CONTROL SYSTEM OF THE RUSSIAN SCHOOL IN 19TH – EARLY 20TH CENTURIES

I.V. FOMICHEV

Summary

In article the changes occurring in a control system by Russian school throughout XIX – beginning of XX century are considered. Discrepancy of this process caused differently directed governmental politicians in the field of national education reveals. It is shown, how democratization of school management was replaced it bureaucratization and on the contrary. The reasons determining such dynamics are investigated. The description developed in Russia on the eve of the First World War of system of school management is given.

Поступила в редакцию 28 сентября 2009г.