

ИССЛЕДОВАНИЯ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

В. А. Вихарев

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ ДОРЕВОЛЮЦИОННОГО САНКТ-ПЕТЕРБУРГА В РАЗВИТИИ НАЧАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ



УДК 372.4(470)ю23-25)

ББК 74.03(2)

Статья посвящена деятельности органов городского самоуправления по развитию начального образования в дореволюционном Петербурге. Содержание статьи актуально для современных форм общественного участия в развитии школьного образования. Предназначена для научных работников, аспирантов и студентов, изучающих историю педагогики и образования, всем, интересующимся данной тематикой.

Ключевые слова: Петербургская городская дума, Комиссия по народному образованию, общественно-педагогическое движение, городское самоуправление.

V. A. Vikharev

PRE-REVOLUTIONARY PETERSBURG TOWN COUNCIL CONTRIBUTION TO PRIOR EDUCATION DEVELOPMENT

The article is dedicated to pre-revolutionary Petersburg Town Council contribution to prior education development. The content is actual for modern forms of social participation in school education development. The article is meant for scientists, postgraduate students and students who study the history of pedagogy and education also to everyone who is interested in this scientific area.

Key words: Petersburg Town Council, Society Education Commission, society pedagogical movement, Town Self-Government.

Обеспечение эффективного взаимодействия государства и общества в модернизации образования требует

всестороннего научного обоснования, глубокого анализа и стратегического прогноза результатов планируемых

нововведений. В этом отношении показательна позиция министра народного просвещения профессора римского права Н. Б. Боголепова, который вступая в должность в 1898 г. отметил: «Я осознаю, что во всех областях образования жизнь выставила требования усовершенствования и нововведения. Но я держусь того мнения, что и то, и другое должно проводить с большой осторожностью и постепенностью» [9. С. 121].

Изучение, теоретическое осмысление и обобщение исторического опыта реформирования отечественного образования, взаимоотношений властных структур и общественности в развитии образовательной сферы и в настоящее время имеет большое значение. В официальных документах Министерства образования РФ и Российской академии образования, на страницах периодической печати встречаются высказывания о том, что опора на отечественные традиции позволит решить приоритетные проблемы меняющегося общества, обосновать стратегию и тактику изменений в образовательной сфере. Из этого следует, что основой построения новой концепции образования, может стать взаимодействие традиционных и инновационных подходов в образовании [4. С. 135].

Одним из факторов развития системы образования выступает общественно-педагогическое движение: образовательная деятельность органов общественного самоуправления. Местное самоуправление является важной и достаточно сложной проблемой государственной политики в истории любой страны. Как показывает

исторический экскурс, муниципальные органы призваны способствовать быстрому стабильному развитию отдельных административно-территориальных единиц, обеспечивая создание правовых и материальных предпосылок для ускорения экономического развития страны в целом.

В течение последнего десятилетия в России в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» реализуется очередной этап реформы местного самоуправления. Руководство Российской Федерации рассматривает местное самоуправление как одну из самых сложных и конфликтных сфер государственного строительства, при этом отмечая, что одной из основных задач в этой сфере является проведение фундаментальных научных исследований в области местного самоуправления [10].

В истории дореволюционной России образовательная деятельность органов общественного самоуправления — земств и городских дум — это отдельное пространство научной рефлексии, которое актуализировано потребностями развития городских систем образования. Поэтому попытка ответа на вопрос, насколько эффективной была деятельность в образовании городской думы дореволюционного Петербурга, представляется важной с позиции изучения прошлого и поиска оптимальных моделей для современности.

Развитие городского самоуправления в дореволюционной России условно можно разделить на два эта-

па: 1718—1871 гг. и 1871—1917 гг. Начиная с 50—60-х годов XIX века, рост общественной активности привел к созданию проектов, расширяющих компетенцию городского самоуправления, результатом обсуждения проектов стало создание Городового Положения 1870 года.

Органами городского общественного управления являлись городские избирательные собрания, которые создавались исключительно для избрания гласных городской думы через каждые 4 года; городская дума и городская управа.

Главным органом городского общественного управления была городская дума, которая представляла собой все городское общество. На этом основании она ведала делами, касающимися всего городского общества, и действовала от его имени. Ее председателем был городской голова, одновременно являвшийся и председателем управы, что нарушало принцип разделения представительной и исполнительно-распорядительной властей. Правда, такое совмещение было гарантией от возможных противозаконных постановлений думы. Городской голова избирался думой и утверждался министром внутренних дел в губернских городах, а в других — губернатором.

Городская управа была исполнительным органом, ее члены избирались городской думой и были подотчетны ей.

В компетенции городского общественного управления входили:

- дела по устройству городского общественного управления;
- внешнее благоустройство города;

- благосостояние городского населения;

- устройство за счет города благотворительных заведений и больниц, заведывание ими, театры и другое;

- представление правительству сведений и заключений о местных нуждах и пользах города и ходатайства по ним;

- народное образование [5. С. 161—162].

Деятельность органов самоуправления в России носила характер двойственной зависимости: с одной стороны, от избирателей, а с другой стороны, от правительства, которое передав часть функций местным органам, не могло отказаться от надзора за их осуществлением, а, следовательно, и от различных способов воздействия на местное самоуправление [7. С. 145—146].

Говоря о городском самоуправлении Петербурга в развитии школьного образования, следует сказать, что оно сталкивалось с определенными трудностями, среди которых: дефицит городского бюджета; отсутствие у городских самоуправлений опыта организационно-управленческой деятельности; повышенное внимание к вопросам образования со стороны высших органов государственной власти; отсутствие четкого разграничения компетенций в области образования между органами государственной власти и местных органов самоуправления.

Петербургская дума формально могла участвовать в школьном строительстве еще с Екатерининских времен. Накануне 1861 года ее бюджет уже постоянно включает расходы

на образование. Город очень скудно субсидировал только некоторые начальные училища, считая, что они должны находиться в его ведении, а не в ведении Министерства народного просвещения, но МНП, рассматривая городские субсидии как естественные, отказывало в такой передаче.

12 сентября 1863 года 7 гласных сделали заявление о том, что «считают долгом заявить о насущной потребности обывателей столицы, которая вызвана недостатком общеобразовательных заведений для людей недостаточных, составляющих массу городского населения. Ожидать открытия общеобразовательных учебных заведений со стороны правительства едва ли возможно, оставлять дело в том положении, в котором оно находится, было бы несогласно с признанием городского общества» [11. С. 167–168].

Вопрос о передаче в ведение городского самоуправления начальных училищ становится важнейшей задачей, требующей незамедлительного решения. Попытки думы создать начальные школы для города встретили сильное сопротивление МНП, чиновники которого считали, что управлять училищами должно только государство. Неоднократные попытки городской думы получить разрешение закончились безрезультатно.

Начальное образование в столице в начале 70-х годов XIX в. было представлено 16 начальными народными школами и 5 уездными училищами, состоящими в полном ведении Министерства.

Под давлением общественности передача образовательных учреж-

дений была осуществлена в 1877 г. Несмотря на то, что состояние принятых городом училищ оказалось весьма плачевным, городские власти с энтузиазмом взялись за дело. Для управления создается особая Училищная комиссия из гласных городской думы, город делится между членами комиссии по участкам, отвечающий за свой участок член комиссии осуществляет функции «попечителя» всех училищ этого района. В помощь Училищной комиссии для надзора за педагогической частью приглашаются эксперты, специалисты-педагоги, в обязанности которых входят надзор, руководство и помощь педагогическому персоналу.

Делегирование полномочий в области образования городской власти и обществу было несомненным достоинством образовательной политики в дореволюционном Санкт-Петербурге [2. С. 103–111]. С 1888 г. Училищная комиссия стала называться Комиссией по народному образованию в Санкт-Петербурге (далее — КНО), а с 1895 г. переименована в Городскую училищную комиссию. Количество ее членов увеличилось пропорционально числу училищ, достигнув к 1900 г. 40 человек, в подчинении каждого находилось 10–15 училищ [11. С. 28].

Пожалуй, это был единственный в России случай, когда правительство предоставило органам городского самоуправления вести надзор за учебной частью параллельно с министерскими структурами.

Однако вскоре после создания КНО Министерство ставит под сомнение правомочность ее существования. Через инспектора народных

училищ оно обращается с запросом к городскому голове. Не удовлетворившись его ответом, попечитель петербургского учебного округа тайный советник князь М. Н. Волконский обратился в правительствующий Сенат с жалобой на действия думы и требованием отменить ее действия, но Сенат оставил эту жалобу без последствий и, таким образом, узаконил действия городской думы.

Таким образом, Сенат не только подтвердил право городской думы участвовать в жизни петербургских школ, но и признавал несомненные ее заслуги в развитии начального образования в столице. Государство, ограничивая городское самоуправление, осознавало отсутствие необходимых ресурсов для решения насущных проблем образования. И то, что думцы выходили в столкновениях с МНП победителями, вырабатывая самостоятельную линию в развитии городской школы, показывает, что взаимодействие органов городского самоуправления и государственного управления образованием было не только возможным, но и продуктивным.

Подтверждением тому стало признание М. М. Стасюлевича, председателя КНО: «Все, что мы сделали, состоялось только потому, что шли всегда против Министерства просвещения» [8. С. 156].

Таким образом, можно прийти к выводу, что не было однозначно отрицательного отношения государственной структур к проявлению общественной инициативы в области распространения образования. Вопрос решался по-разному в каждом конкретном случае,

и если перевешивали реальные выгоды от деятельности местного общества, государство могло поступиться интересами МНП, которое являлось проводником государственной политики в области образования.

Делопроизводство комиссии было весьма обширно. Переписка велась с городской управой, городским училищным советом, инспекцией МНП, учащими, с профессиональными школами, мастерскими, с домовладельцами, родителями. Постоянное увеличение количества переписки свидетельствует не столько о росте бюрократических тенденций, но прежде всего о том, что в управление и организацию системы народного образования вовлекалось все больше различных учреждений, организаций, должностных и частных лиц.

За исполнительной комиссией по заведыванию народными училищами были закреплены следующие функции:

- подбор учителей и экспертов, их распределение по училищам;
- составление инструкций для учителей и экспертов, правил для учителей и кандидатов на учительские должности, программ проведения пробных уроков;
- анализ ежегодных отчетов экспертов о состоянии училищ;
- решение проблем по организации новых училищ, их повседневной жизни;
- распределение средств, утвержденных думой на образование, контроль их расхода;
- ревизия, составление годовых отчетов и т. д.

Важнейшим фактором успеха образовательной деятельности Петербургской думы стало обеспечение училищ педагогическими кадрами высокой квалификации. Рост числа начальных школ, особенно в 60—70-е гг. XIX в. обусловил необходимость подготовки большего количества учителей, что позволило к 1 января 1917 г. в стране открыть 171 учительскую семинарию (мужские и женские).

Часть учителей начальных школ в конце XIX — начале XX вв. заканчивали 1—2-х годичные педагогические курсы, организованные при городских училищах. Для подготовки учителей для городских училищ, преобразованных в 1912 году в высшие начальные училища, были созданы учительские институты, куда принимались юноши, окончившие учительские семинарии или городские училища и педагогические курсы при них.

Курс обучения в учительских институтах был трехгодичным, и общеобразовательная подготовка не достигала даже уровня общеобразовательной средней школы, но педагогическая и методическая подготовка поставлена была хорошо. Большинство видных методистов дореволюционного времени — авторы методических руководств по преподаванию русского языка, математики, естествознания и других предметов — были преподавателями учительских институтов.

КНО обращала особенное внимание на выбор учителей, от которых зависел успех училищ в учебно-воспитательном отношении. На первом же заседании комиссии 17 июня 1877 г. был поднят вопрос о порядке назначения обучающихся.

В тот же период происходит изменение структуры учительства. Определенную роль в этом сыграла законодательная инициатива Петербургской городской думы: 16 мая 1878 года комиссия приняла постановление, допускающее женщин к преподаванию в начальных городских училищах. По мнению членов комиссии, учителя — мужчины, хотя и имели специальную подготовку, но общий уровень их образования ограничивался курсом уездного училища или даже земской учительской школы, в то время как все кандидатки окончили средние учебные заведения (женские гимназии) и имели специальную подготовку (педагогические классы при них) [1. С. 105].

13 августа 1880 г. по предложению председателя комиссия решила ввести пробные уроки для кандидатов и кандидаток в одном из училищ в присутствии членов комиссии и экспертов, и уже в 1883 году КНО постановила назначать на учительские должности преимущественно лиц женского пола, а мужчин — в случаях исключительных. Комиссия исходила как из практических соображений экономии средств, объясняя это гендерное преимущество тем, что у женщин естественная предрасположенность к работе с детьми. Замужних учительниц на работу не брали. «Беременность, кормление, болезни собственных детей учительниц, несомненно, должны внести в строй учебной жизни много нежелательных явлений», — в 1905 году вынесла приговор комиссия городской думы по народному образованию. Не услышала дума крик души бедных наставниц и в очередной раз, в 1912 году [3. С. 379]. Отменили

это постановление только в 1913 году. При этом следует учитывать, что в подавляющем большинстве городских училищ Петербурга работало только 1–2 учителя и необходимость ухода за собственным ребенком ставила само существование училища под угрозу.

Несмотря на то, что объем знаний, преподаваемых в начальных училищах, был невелик, к учителям предъявлялись высокие требования. 18 ноября 1880 г. КНО приняла постановление, что лица обоего пола, не окончившие полного курса средних учебных заведений, не вносятся в кандидатский список. Право внеочередного назначения из кандидатского списка на свободные учительские должности давала педагогическая опытность, подтверждаемая литературными трудами.

В 1887 году были введены следующие требования к кандидатам на учительские посты в городских училищах: возраст от 18 до 30 лет, физическое здоровье, отсутствие семьи. Отказывали тем, кто до 35 лет пытался, но не получил места учителя [12. С. 171].

По утвержденным КНО 18 января 1893 г. правилам, в список кандидатов определено было заносить лишь тех, кто кроме общего среднего образования получил еще высшее университетское или педагогическое образование в специальных учебных заведениях для подготовки учителей и учительниц начальных училищ или на трехлетних педагогических курсах. От кандидатов требовалось, чтобы они в течение учебного года вели самостоятельно классные занятия в учебных заведениях, соответствующих по кур-

су начальным училищам, и представляли подробные письменные отчеты о своей предшествующей педагогической деятельности.

Учитель считался по своей деятельности чиновником 14 класса, но получить действительный чин мог только после 12 лет службы. Если он не получал этого чина, то возвращался в то податное сословие, откуда вышел. Таким образом, государство создавало условия для того, чтобы учителя имели возможность выйти из собственного сословия, но не делало учительство сословием привилегированным [6. С. 169–170]. Учителя дореволюционной школы (включая директора и инспектора) считались состоящими на государственной службе и пользовались теми же правами, что и все государственные служащие (выслуга, звание, пенсии, награды).

Целостный анализ источников показывает, что в основном качество обучения определялось профессиональными достоинствами преподавателя, его способностью наглядно и понятно объяснять материал, уважительным отношением к ученикам, строгостью экзаменов и общей ценностью образования, характерной для учащейся петербургской молодежи и родителей второй половины XIX — начала XX вв. Несмотря на определенные трудности в деятельности Петербургской городской думы и комитета по народному образованию их деятельность в школьном строительстве неопровержимо доказывает возможность создания качественного и доступного образования силами общественной инициативы.

Список литературы

1. 25-летие начальных училищ города Санкт-Петербурга (1877–1902). — СПб. : Тип. и литогр. Н. В. Петрова, 1904. — 320 с.
2. Аллагулов, А. М. Образовательная политика в России во второй половине XIX — начале XX вв. / А. М. Аллагулов, В. Г. Рындак // Вестник Московского университета. — 2010. — № 2. — С. 96–114.
3. Гречук, Н. В. Петербург: секунды истории / Н. В. Гречук. — СПб. : Искусство, 2007. — 550 с.
4. Григорьева, Е. А. Педагогические традиции в теории и практике российского образования / Е. А. Григорьева // Вестник Тюменского государственного университета. — 2011. — № 9. — С. 130–135.
5. Дмитриев, С. С. Хрестоматия по истории СССР / С. С. Дмитриев. — М. : «Лит. газета», 1948. — Т. III. — 382 с.
6. Лейкина-Свирская, В. Р. Интеллигенция в России во второй половине XIX века / В. Р. Лейкина-Свирская. — М. : Мысль, 1971. — 368 с.
7. Ляковский, А. И. Становление системы местного самоуправления в РФ / А. И. Ляковский. — М. : ЛМБ РАУ, 1992. — 208 с.
8. Нардова, В. А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX — начале XX веков / В. А. Нардова. — СПб. : Наука, 1994. — 160 с.
9. Ольденбург, С. С. Царствование императора Николая II / С. С. Ольденбург. — Ростов-н/Д. : Изд-во «Феникс», 1998. — 576 с.
10. Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. — 1999. — 21 окт.; Выступление В. В. Путина на заседании Госсовета РФ по реформе местного самоуправления 23 октября 2002 г. // Российская газета. — 2002. — 24 окт.
11. Шевелев, А. Н. Деятельность органов городского самоуправления в развитии начального образования дореволюционного Петербурга / А. Н. Шевелев // Вестник Оренбургского государственного университета. — 2006. — № 4. — С. 27–32.
12. Шевелев, А. Н. Образовательная урбанистика: историко-педагогические аспекты изучения петербургской дореволюционной школы / А. Н. Шевелев. — СПб. : СПбАППО, 2005. — 350 с.