



А. М. Аллагулов

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

УДК 37.04
ББК 74.03(2)

В работе представлена методология историко-педагогического познания образовательной политики в России во второй половине XIX – начале XX века, выявлены ее нормативно-правовые основы.

Ключевые слова: образовательная политика, предпосылки формирования образовательной политики, нормативно-правовые основы формирования образовательной политики.

A. M. Allagulov

NORMATIVE AND LEGAL BASIS OF FORMATION EDUCATIONAL POLICY IN RUSSIA IN THE SECOND HALF OF THE 19th – THE BEGINNING OF THE 20th CENTURY

The article presents methodology of historico-pedagogical cognitive process in the Russia in the second half of the 19th – the beginning of the 20th century and describes its normative and legal basis.

Key words: educational policy, basis of forming educational policy, normative and legal basis of the formation of educational policy.

Российское общество XXI века испытывает острую потребность в современном и качественном образовании, соответствующем лучшим мировым образцам: возможности активного

участия всех субъектов образовательной политики в преобразованиях образовательной сферы; преемственности проводимых реформ в сфере образования с предшествующими этапами.

Согласно государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2013—2020 годы (2012 г.), «миссией образования является реализация каждым гражданином своего позитивного социального, культурного, экономического потенциала». Это предполагает при разработке и реализации стратегии развития современной образовательной политики в России анализа сложившихся культурно-исторических традиций, обеспечив тем самым преемственность в современных модернизационных процессах в сфере образования.

В российской историко-педагогической науке конца XX — начала XXI века существенно переосмыслены сущность, содержание и направленность отечественного историко-педагогического процесса, в том числе в реализации основных направлений образовательной политики. Во многом это достигнуто благодаря обоснованию и творческому использованию новых теоретико-методологических основ историко-педагогического исследования.

Вместе с тем следует признать, что в историко-педагогической науке тематика, связанная с формированием образовательной политики в дореволюционной России, в основном представлена с позиции классово-идеологического подхода. Со второй половины XX века в историко-педагогической и исторической науке отмечается негативная оценка всего дооктябрьского периода. Таким образом, ценнейшее и на тот момент малоизученное историко-педагогическое

прошлое стало фактически запретной зоной для исследователей.

Обозначенные тенденции обуславливают потребность педагогической науки и практики в изучении культурно-педагогических основ формирования образовательной политики в исторической ретроспективе. Наиболее рельефно смещение векторов образовательной политики проявилось во второй половине XIX — начале XX века, когда происходили изменения мировоззренческих ориентиров (доминанта культурно-антропологической парадигмы), что привлекло внимание общественности к проблемам образования, способствовало «педагогизации» общественного сознания, стимулировало массовое педагогическое творчество и превращало образование в социальную и государственную ценность.

Актуальными для современной теории и практики образования являются следующие плодотворные идеи образовательной политики в России второй половины XIX — начала XX века:

1. Поиск национального образовательного идеала, интегрирующего современные достижения науки и техники, при сохранении духовно-нравственной направленности содержания образования. Отказ от прямого заимствования западного опыта.

2. Рассмотрение сферы образования, как «локомотива» модернизационных процессов в обществе и государстве.

3. Учет специфики российской цивилизации (геополитическая и социокультурная) при разработке теорети-

ко-методологических основ образовательной политики.

4. Стимулирование развития общественно-педагогического движения, способствующего педагогизации концептуальных основ государственной образовательной политики.

Однако анализ современной образовательной политики позволяет констатировать, что возникает насущная потребность в изучении проблемы формирования образовательной политики, взаимодействия ее субъектов, вопросов развития научно-педагогических концепций, обеспечивающих должное развитие системы образования, соответствующей российской ментальности.

В данной связи, историко-педагогическое осмысление процесса формирования теоретико-методологических основ формирования образовательной политики в России во второй половине XIX — начале XX века приобретает актуальный и значимый характер. Дальнейшая разработка и реализация современной образовательной политики не может продуктивно осуществляться без рефлексии генезиса ее формирования. В этом аспекте обращение к разработке теоретико-методологических оснований формирования образовательной политики в России во второй половине XIX — начале XX века является гарантом качества современной образовательной системы России в период ее активной модернизации.

Изучение феномена образовательной политики в России во второй половине XIX — начале XX века требует выявления предпо-

сылок ее формирования, обусловленных социальными и политическими изменениями в Российской империи. Реализация модернизационных проектов преобразований в государстве потребовала трансформации образовательной политики, выразившейся в вовлечение всех ее субъектов, и как следствие — педагогизации всех сфер жизнедеятельности общества.

Теоретико-методологическая основа исследования формирования образовательной политики основана на социосистемной исследовательской стратегии и совокупности подходов (модернизационный, цивилизационно-парадигмальный), принципов (исторический, принцип социального подхода), выступающие гносеологической целостностью и включающие исследовательские установки и средства изучения объектов в структуре историко-педагогической реальности (С. В. Бобрышов).

Социосистемная исследовательская стратегия в рамках философии образования позволила установить мировоззренческо-ценностный и регулятивно-целевой уровень целеполагания и регуляции такой сферы, как образовательная политика, включая ее идеологию, политику, организацию, обеспечение, управление.

Модернизационный подход в исследовании дал возможность осуществить поиск оптимального варианта формирования образовательной политики во второй половине XIX — начале XX века, **гарантирующего** возможность модернизации страны при сохранении стабильности государства; определения специфики рос-

сийских модернизаций, нашедшие, в частности, отражение в формулировании их моделей; объяснения механизмов формирования образовательной политики; установить характер взаимосвязей между переменными, характеризующими различные процессы в образовательной политике.

Цивилизационно-парадигмальный подход позволил трактовать процесс формирования образовательной политики в России во второй половине XIX — начале XX века как линейный к рефлексии его спиралеобразности; выявить особенности формирования образовательной политики через призму цивилизационного дискурса «Восток-Запад»; выстроить схему анализа формирования образовательной политики, исходя из ее внутренних закономерностей; определить совокупность наиболее общих идей и методологических установок, признаваемых на данном этапе истинными и разделяемых большинством научно-педагогического сообщества и властно-элитной политической группой; выделить закономерные этапы, по которым происходят коренные качественные перемены в общественном сознании и государственной идеологии, а на этой основе — в образовательной политике; представить развитие научно-педагогических концепций формирования образовательной политики.

Исторический принцип способствовал установлению преемственности в формировании образовательной политики с предшествующими этапами.

Принцип социального подхода дал возможность учитывать личностно-индивидуальные особенности

подвижников дела народного просвещения и господствующую идеологию в данный период.

Представим основные предпосылки формирования образовательной политики в России во второй половине XIX — начале XX века:

1). *Социальные:* изменение ценностных ориентаций населения Российской Империи, определившее эволюцию образовательных идеалов и реформы системы отечественного образования под воздействием буржуазных преобразований в XIX веке; борьба консервативных и либеральных сил с их отношением к ценностно-смысловым доминатам западной цивилизации, в том числе в организации системы народного образования; борьба против утилитарно-прагматического подхода в образовании и необходимости «возбуждения в молодом поколении серьезных умственных интересов, чуждых карьеризма и грубых практических расчетов»; научно-технический прогресс требовал подготовки грамотного кадрового состава для экономики и управления.

2). *Политические:* петровские преобразования первой четверти XVIII века потребовали усиления позиции государства — зарождение государственной образовательной политики; поиск оптимального варианта образовательной политики со стороны власти, гарантирующего возможность модернизации страны при сохранении стабильности государства; объективная необходимость в консолидации всех субъектов внутриполитических процессов в стране, и в первую очередь, общественную и

частную инициативу в дело народного просвещения («Предварительные правила народного просвещения», 23 января 1803 г.); рассмотрение реформы образования как локомотива всех осуществляемых правительством преобразований; осознание необходимости реформ у части дворянства, которые считали, что «...только через правительство у нас можно действовать и достигнуть каких-нибудь результатов» (К. Д. Кавелин, Б. Н. Чичерин) и готовность самой официальной власти к проведению реформ; убийство Александра II привело к изменению государственной идеологии — от теории официальной народности к идеологии «народного самоуправления», заключающейся в единении царя и народа без представительных учреждений и посредников в лице бюрократии или интеллигенции; подчинение всех учебных заведений одному ведомству — министерству народного просвещения; геополитический цивилизационный фактор (срединное положение России), обусловивший цивилизационную педагогическую идентификацию.

3). *Педагогические*: поиск национального образовательного идеала во второй половине XIX — начале XX века; духовно-нравственная направленность образования («утверждать в народе религиозные и нравственные понятия и распространять первоначальные полезные знания»); духовно-мировоззренческого контроль над образованием посредством гуманитарно-филологической культуры, определявшей большой объем древних языков в тех учебных

заведениях, которые развивались на основе концепции классического образования. Период 40-х годов XIX века характеризовался наивысшим подъемом классицизма — 41 % учебного времени уходило на изучение латинского и греческого языков; проникновение западной педагогической мысли, развивающейся в русле концепции «нового воспитания», как следствие, российская средняя школа сформировалась по образцу европейской (немецкой) (Е. Г. Лозинский, А. И. Яцимирский, С. Ф. Знаменский, В. Яковенко, Л. Д. Синицкий); развитие в педагогике взглядов на построение конструкций образовательной политики: общедоступность образования и построение его содержания на общечеловеческих ценностях; отказ от заимствования у Запада готовых теорий и формул, только лишь идеи и принципы (С. А. Левитин); взаимосвязь и взаимообусловленность политики и образования (Н. Е. Румянцев, Н. Н. Ильин, В. Яковенко); необходимость соединения «двух образованностей» — «православно-русской» и западноевропейской (И. В. Киреевский); гуманистическая направленность и демократизм системы образования во второй половине XIX — начале XX века, обусловившие появление в отечественной педагогике концепций свободного воспитания (К. Н. Вентцель, Л. Н. Толстой, С. Т. Шацкий); противоречие в содержательном аспекте преобразования образовательной политики: ориентация системы народного просвещения на культурно-антропологиче-

ческую парадигму (примат человека, формирование и развитие его способностей), при том, что общество ориентировано на социологическую парадигму развития (примат государственности, общинности и коллективизма).

Историографический анализ отечественной и зарубежной теории и практики образования позволил выделить две модели в реализации образовательной политики:

— *англо-американская модель*, рассматривающая образование как личное дело каждого человека. Система образования характеризуется через понятие индустрии образовательных услуг;

— *немецко-русская модель*, основанная на государственном приоритете в образовании и предусматривающая доступность образования всем слоям населения. Главной движущей силой в развитии образования выступают государственные органы власти.

Матрица исследования проблемы формирования образовательной политики объединила специфику историко-педагогического исследования и тенденции закономерного поступательного перехода компонентов образовательной политики из одного состояния в другое, качественно новое.

Анализ нормативно-правовых документов Российской империи во второй половине XIX — **начале XX века** в сфере образования позволил установить законодательные основы формирования образовательной политики.

Согласно А. В. Овчинникову, законодательные акты закрепляли основополагающие направления образова-

тельной политики с учетом традиционалистских особенностей Российской империи, при сохранении имеющихся духовно-нравственных начал российской цивилизации и опосредованно влияли на разработку и развитие отечественной педагогической теории. При этом власть не могла не учитывать определенное политическое влияние представителей органов государственной власти и общественности при разработке нормативного документа.

В основу периодизации развития нормативно-правовых основ формирования образовательной политики в России во второй половине XIX — начале XX века **положено хронологически последовательное решение проблем, составляющих предмет ведения органов государственной власти (периодизация А. В. Овчинникова).**

Первый этап (вторая половина 50-х — начало 70-х гг. XIX века) — *реформационно-преобразовательный*, для которого была характерна выработка новых концептуальных основ образовательной политики, направленных на расширение представительства в ней общественно-педагогической и частной инициативы.

Основными направлениями нормативно-правового регулирования явились: преобразования государственного управления системой народного просвещения (1856 г.); развитие женского всесословного образования (1858 г.); улучшение организации учебного дела на местах (1860 г.); регулирование вопросов высшего образования (1863 г.); развитие системы начального образования в духе клерикализма (1864 г.); вопросы среднего

образования (1864 г.); изменения в законодательстве, касающиеся всех типов учебных заведений (первая половина 1870-х годов).

На втором этапе (начало 1870-х — 1880-е гг.) — *охранительно-просветительском* государство отстаивало необходимость «охранения дела народного образования от посторонних пагубных влияний». Изменения законодательства в области образования, положившие начало попыткам власти сузить веер поисков вариантов переустройства отечественной системы образования, ограничить вхождение модернизационных притязаний западного образца, добиваясь этого частичным обновлением путей традиционно-консервативного развития в условиях новой политико-правовой ситуации, сложившейся после принятия нового школьного законодательства в середине 60-х гг. XIX столетия.

Нормативно-правовые новации реализовывались по следующим направлениям: изменение Уставов гимназий и прогимназий ведомства Министерства Народного Просвещения (1871 г.); изменения законодательства о начальных народных училищах (1872 г.); принятие Устава реальных училищ (1872 г.), предусматривающее позицию Министерства народного просвещения — новая школа должна быть всеобщей, не зависящей от сословной и конфессиональной принадлежности учащегося; издание учеб-

ных планов и программ для гимназий (1872 г.) и реальных училищ (1873 г.), направленное на регламентацию жизни средней школы; вопросы взаимоотношений государства и церкви в вопросах народного просвещения (1882 г.), которые позволят «обеспечить успех религиозно-нравственного развития народа, составляющего основу семейного, общественного и государственного благосостояния».

Третий этап (90-е гг. XIX в. — 1917 гг.) — *приспособительно-преобразовательный*, ориентированный на сохранении самой классической системы обучения. Для данного этапа в развитии законодательства было характерно: организация новых мероприятий по воплощению в жизнь основных положений школьного законодательства, систематизированного во второй половине 70—80-х гг. XIX столетия (1890 г.); ослабление влияния Церкви на просвещение народов государства (1893 г., 1896 г.); разработка проектов преобразований средней школы (начало XX века); незначительное расширение самостоятельности университетов (вводилось право выбора ректора и деканов, а также некоторое расширение прав советов университетов) (1905 г.); расширение прав учредителей средних общеобразовательных учебных заведений (1914 г.); попытка «связать все ступени школы в единый законченный комплекс» (май-июнь 1917 г.).