



М. А. Гончаров

**Государственно-общественное  
управление педагогическим  
образованием в России в  
XVIII – начале XX века**

«Пробел-2000»

2013

УДК 378-1-351-7  
ББК 74-03(2)

**Гончаров М. А.**

Государственно-общественное управление педагогическим образованием в России в XVIII – начале XX века /  
М. А. Гончаров — «Пробел-2000», 2013

В монографии представлены результаты исследования, посвященного становлению и развитию государственно-общественного управления педагогическим образованием в России в XVIII – начале XX в., позволяющие по-новому взглянуть на сложные взаимоотношения государственных органов управления (Министерства народного просвещения, Ведомства учреждений императрицы Марии, Священного синода и др.) и общественных органов (земские органы самоуправления, частно-общественной инициатива и др.) в деле соуправления педагогическим образованием в XVIII – начале XX века. При написании автор опирался на большое количество архивных материалов, ранее мало изученных или впервые введенных в научный оборот. Книга адресована преподавателям, аспирантам, студентам высших педагогических учебных заведений, учащимся педагогических колледжей и лицеев, а также всем, кто интересуется историей педагогической мысли, развитием практики образования и обучения.

УДК 378-1-351-7  
ББК 74-03(2)

© Гончаров М. А., 2013  
© Пробел-2000, 2013

## Содержание

Предисловие	6
Глава I	9
1.1. Государственно-общественное управление педагогическим образованием как социально-педагогическое явление	9
1.2. Генезис государственно-общественного управления в сфере педагогического образования в дореволюционный период	21
1.3. Источниковедческая база и историография исследования	29
Конец ознакомительного фрагмента.	35

**М. А. Гончаров**  
**Государственно-общественное управление**  
**педагогическим образованием в**  
**России в XVIII – начале XX века**

Министерство образования и науки Российской Федерации федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский педагогический государственный университет»

**Рецензенты:**

доктор педагогических наук, профессор **В. И. Блинов**

доктор педагогических наук, профессор **М. Г. Плохова**

## Предисловие

Система российского образования в разные периоды своего развития характеризуется богатой палитрой инноваций. В современную эпоху наиболее широко и глубоко разрабатываются модели перехода от государственно-административной к государственно-общественной системе управления образованием. Необходимость модификации системы управления образованием, а именно: придания ему государственно-общественного, а затем – общественно-государственного характера обусловлена изменением, с одной стороны, парадигмы социального управления, а с другой – парадигмы образования. Новые направления основаны на принципах гуманизации и демократизации отношений между участниками управленческих процессов и на значительном повышении роли общественных институций. Возникновение и развитие систем государственно-общественного и общественно-государственного управления связано также с этапами демократического процесса в стране и является фактором ее движения к открытому обществу.

Широкомасштабными процессами обновления характеризуется современный этап развития отечественного педагогического образования. На протяжении нескольких последних лет российское общество идет по пути перестройки, переоценки ценностей и целей, и эти перемены влекут за собой демократизацию в образовательной сфере. Новая концепция управления педагогическим образованием нашла свое отражение в новом Законе «Об образовании в Российской Федерации» (2012), в котором закреплены положения о том, что «управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер» (п. 1 ст. 89), а также определено право на «независимую оценку качества образования, общественную и общественно-профессиональную аккредитацию» (п. 7 ст. 89).

Впервые в законе «Об образовании...» прописаны права и обязанности педагогических работников и их общественная роль в управлении образованием – они «имеют право на объединение в общественные профессиональные организации в формах и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации». Кроме этого, в законе определены формы государственно-общественного взаимодействия – «в образовательной организации формируются коллегиальные органы управления, к которым относятся общее собрание (конференция) работников образовательной организации (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования – общее собрание (конференция) работников и обучающихся образовательной организации), педагогический совет (в образовательной организации высшего образования – ученый совет), а также могут формироваться попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации» (п. 4 ст. 26).

Развитие государственно-общественного управления и частной инициативы в образовании заявлено в качестве приоритетов во многих официальных документах: «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.», Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 г., Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2010–2012 гг. и других.

Научная и практическая актуальность осмысления исторического пути педагогического образования обусловлена тремя основными причинами. Первая причина связана с необходимостью создания новой концепции педагогического образования и практическим воплощением задач этой концепции в национальной образовательной инициативе «Наша новая школа 2011–2015 гг.». Вторая вызвана потребностью современной профессиональной школы осуществить реформу методов и способов подготовки людей, сохраняя при этом целостность

национальной системы образования. Третья причина – это потребность в разработке новых методологических оснований для историко-педагогических исследований и преодоление политизированных и односторонних оценок педагогического прошлого.

Обеспечение эффективного взаимодействия государства и общества в осуществлении модернизации педагогического образования требует всестороннего научного обоснования, глубокого анализа и стратегического прогноза результатов планируемых преобразований. В этой связи большое значение приобретает теоретическое осмысление исторического опыта реформирования отечественного педагогического образования, изучение взаимоотношений властных структур и общественности в развитии образовательной сферы.

В российской истории взаимоотношения государства и общества в области педагогического образования получили свое особое развитие. Отсутствие в России гражданского общества, неразвитость общественных связей и отношений явились факторами, препятствовавшими созданию условий для широкого и активного включения общественности в формирование и реализацию эффективной образовательной политики. В результате именно государство в XVIII – начале XIX века стало главной, господствующей силой в сфере образования. Лишь с середины XIX столетия представители передовой общественности – социально и политически активной части российского общества – стали принимать заинтересованное участие в выработке и реализации мер по повышению уровня педагогического образования в стране, качественному совершенствованию образовательной системы, установлении диалога с государственной властью.

Следовательно, учет опыта истории в формировании и практическом осуществлении современной образовательной политики призван способствовать повышению эффективности совместных усилий государства и общества по обновлению российского педагогического образования, укреплению их взаимодействия. Это во многом определяет актуальность темы монографии, возможность практического использования ее результатов.

Проанализированный в монографии историографический обзор специального материала позволяет сделать вывод о том, что систематического историко-педагогического исследования становления и развития государственно-общественного управления педагогическим образованием в России в XVIII – начале XX века в современной научной литературе не предпринималось. За пределами внимания исследователей остались такие важные аспекты, как модель организации учительского дела и службы в XI–XVIII веках, генезис государственно-общественного управления в сфере педагогического образования в дореволюционный период, взаимоотношения государства и общества в области управления педагогическим образованием России в исследуемый период и др. Отсутствие целостной научной трактовки генезиса государственно-общественного управления педагогическим образованием в рассматриваемый период сделало затруднительным объективный анализ имевших место противоречий в развитии системы педагогического образования, путей и способов их разрешения.

Исследование осуществлялось на большом объеме документов нормативного характера в области образования (указы, законодательные акты, постановления, циркулярные письма, уставы, аттестаты и пр.); материалов официальной статистики, годовых отчетов Министерства народного просвещения, Св. Синода, Ведомства учреждений императрицы Марии, государственных, общественных, частных учебных заведений; архивных материалов из фондов Государственного архива Российской Федерации, отдела письменных источников Российской государственной библиотеки и Государственного исторического музея, Российского государственного исторического архива, Научного архива Российской академии образования, Центрального исторического архива г. Москвы, Центрального государственного исторического архива г. Санкт-Петербурга.

Практическая значимость исследования обусловлена непосредственной связью затрагиваемых в ней проблем с современным этапом развития российского образования. Изученный

и обобщенный в ней опыт взаимодействия власти и общества в реформировании отечественной педагогической школы может способствовать более глубокому и объективному анализу, оценке нынешнего состояния образования, определению наиболее оптимальных путей его совершенствования на основе обеспечения эффективного взаимодействия государственных структур и широкой общественности. Материалы исследования создают возможность для дальнейшего научного изучения процессов реформирования педагогического образования на рубеже XX–XXI веков. Они могут быть также применены при разработке учебных курсов по отечественной истории, истории педагогики, различных специальных курсов в высших учебных заведениях, при подготовке учебных и учебно-методических пособий для студентов высшей школы, слушателей системы повышения квалификации и переподготовки работников образования, в практической деятельности органов управления образованием.

*Директор ФГНУ «НПБ им. К.Д. Ушинского» РАО*

*кандидат филологических наук, доцент*

***Т.С. Маркарова***

# Глава I

## Теоретические основы государственно-общественного управления педагогическим образованием России

*Пряник, испеченный в виде кнута, – это идеальный инструмент управления.  
(народная мудрость)*

### 1.1. Государственно-общественное управление педагогическим образованием как социально-педагогическое явление

Формирование института государственно-общественного управления образованием является общемировой тенденцией и в различных странах находится в состоянии динамичного развития, особенно с 90-х гг. XX века. Вступление России в Болонский процесс налагает определенные требования на национальную систему образования, а «Болонская декларация» является проявлением естественного развития тенденции взаимодействия европейского и российского образования. Она предполагает создание интегрированной общеевропейской системы высшего образования, основанной на единых принципах организации и управления им. При этом понятие «высшее образование» охватывает преподавание и научно-исследовательскую работу, руководство и управление образовательным учреждением, способность удовлетворять потребности студентов и общества в целом.

В соответствии с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации в период до 2020 года» главной задачей российской образовательной политики является обеспечение высокого качества образования на основе сохранения его фундаментальности и соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства. Вхождение Российской Федерации в Болонский процесс требует радикальной модернизации педагогического образования, его лейтмотивом должны стать демократизация образовательной политики, в частности, децентрализация системы образования, повышение самостоятельности университетов, мобильности преподавателей и студентов, внедрение государственно-общественного управления педагогической организацией.

В России идея государственно-общественного управления образованием имеет достаточно глубокие корни, хотя отечественных трудов по государственно-общественному управлению было недостаточно. Монографические издания, затрагивающие вопросы взаимодействия государственной власти и общественных сил, начали появляться только в XVIII в. Среди них следует назвать труды видных российских историков и экономистов, таких как Н. М. Карамзин, И. Т. Посошков, С. М. Соловьев, В. Н. Татищев, М. М. Щербатов и др. Однако в своих исследованиях они касались лишь внешней стороны развития государственного управления (политики), наметив лишь самые общие тенденции развития задач и форм управления. И только в начале XIX века в сочинении «Генеральный проект о поправлении внутренних государственных дел» А. П. Волынского<sup>1</sup>, впервые были поставлены и рассмотрены вопросы «внутреннего

---

<sup>1</sup> *Шангин В. В.* Кабинет-министр Артемий Петрович Волынский. Биографический очерк. – Калуга, 1891; *Готье Ю. В.* Проект о поправлении государственных дел Артемия Петровича Волынского // Дела и дни: исторический журнал. – 1922. – Кн. 3. – С. 1–31.

управления» (паспорта, переписи, народное образование, лечебное дело и т. п.). Следует отметить, что все эти проблемы были достоянием узкого круга ученых и широкого обсуждения не получили.

Большой интерес к вопросам государственного и общественного управления образованием возник лишь в третьей четверти XIX века, когда была сформирована основная нормативно-правовая база государственного управления и общественные силы получили возможность влиять на образовательную политику российского государства. Первыми механизмами государственно-общественного взаимодействия в образовании были советы при епархиальных училищах, земские (городские и уездные) управы, попечительские советы гимназий и реальных училищ, педагогические съезды, благотворительные общества и др.; некоторые из них в той или иной форме существовали с XVIII века. Образовательные учреждения, в управлении которыми участвовали эти государственно-общественные организации, как правило, имели многопрофильное финансирование, которое предназначалось для удовлетворения потребности в книгах, а также для пособий, награждений, жалованья, содержания помещений, повышения квалификации учителей. В свою очередь, общество предъявляло к ним все более высокие требования, заставляя их перестраиваться, искать новые формы и методы обучения, расширять и углублять содержание образования.

Начиная с 60-х гг. XIX века появляются исследования, которые вплотную затрагивают вопросы государственно-общественного взаимодействия в сфере управления народным образованием. Среди них отметим труд «Полицейское право» В. Ф. Дерюжинского, профессора Санкт-Петербургского университета, в котором показано, что общественное управление «должно всецело отдаваться сферам народного образования, общественного призрения и благотворительности»<sup>2</sup>.

Крупнейший правовед дореволюционной России, профессор Московского университета И. Т. Тарасов в своих «Очерках науки полицейского права», рассматривая историю и современное состояние (середины XIX века) управления образованием, писал что «вся совокупность образовательных учреждений, в числе которых учебным заведениям, по назначению их, бесспорно, принадлежит первенствующее место, должна представлять одну сложную систему, удовлетворяющую как разнообразию спроса на образование, так и различным общественным и государственным целям управления»<sup>3</sup>. Кроме того, трактуя термин «самодержавие», проф. Тарасов отмечал, что он «слагается из двух слов: “само” (сам) и “держава”, причем оба слова до такой степени неразрывно связаны между собой, с преобладанием, однако, второго слагаемого, что, по-видимому, слово “сам” понималось иногда в древнерусской письменности как держава, т. е. управа, а значит, и самоуправление»<sup>4</sup>.

Для нашего исследования представляет интерес работа Н. М. Коркунова «Русское государственное право». В ней впервые выделяется отдельным компонентом государственно-общественное управление – общественное местное самоуправление, которое определяется как «сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое ведало только свои собственные интересы»<sup>5</sup>. Его точку зрения поддерживает один из ярких представителей западноевропейской теории управления И. Редлих в работе «Английское местное самоуправление». В ней проводится срав-

---

<sup>2</sup> Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. – СПб., 1903. – С. 373–374.

<sup>3</sup> Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. – М., 1895. – С. 646–647.

<sup>4</sup> Тарасов И. Т. Самодержавие и абсолютизм. – М., 1917. – С. 13.

<sup>5</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. – СПб., 1909. – Т. 2. – С. 489.

нительный анализ российской и британской систем государственного управления и делается вывод, что «общественное самоуправление через избираемость органов местного самоуправления членами общины; разделение дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, порученные ей государством; <...> по своей природе отлично от дел государственных; органы местного самоуправления – органы общин, а не государства»<sup>6</sup>.

В представленных выше работах, отмечается, что, благодаря влиянию процессов государственно-правового развития страны в условиях новой экономико-политической ситуации, вершиной развития административно-правовых отношений признается уже не «полицейское», а правовое государство. Исследователи подчеркивают противоположность отношений между обществом и правящей властью, отмечая, что в полицейском государстве эти отношения определяются не правом, а простым усмотрением представителей власти. Взаимные отношения между государственными и частными лицами исключены. В правовом государстве, в котором эти отношения объединены в культурной деятельности представителей государственной власти и частных лиц и строятся на праве (законе), наоборот, имеют место развитые органы самоуправления и частные общества<sup>7</sup>.

Но даже этого, по мнению общественности и передовых деятелей образования, было недостаточным. В 1912 г. на Первом всероссийском съезде учителей П. Ф. Каптерев говорил о наступлении общественного периода в развитии отечественной педагогики. «Конечно, – писал он, – общество далеко не так влиятельно в постановке образования, как ему подобает быть; физическая сила на стороне государства, а оно до сих пор стремится рассматривать народное образование как простого служителя государства и ставит его далеко не на первое место; но слишком ясно чувствуется присутствие других деятелей в этом периоде, выдвигающих другие задачи, вливающих новое содержание в прежние формы образования»<sup>8</sup>.

В последние годы Российской империи (май 1917 г.) был создан орган государственно-общественного управления – Государственный комитет по народному образованию (ГКНО), в который вошли представители различных Советов и Союзов. При этом очевидно, что ведущую роль в нем играли представители профессионально-педагогической общественности – В. А. Гердт, Н. Н. Иорданский, А. П. Пинкевич, В. И. Чарнолуский. Всего ГКНО было подготовлено около 40 законопроектов, касающихся ведущих направлений государственной образовательной политики. Основные идеи этих проектов – передача народного образования в ведение органов местного самоуправления, самостоятельность и автономия университетов, институтов и школ в выборе форм ее организации – нашли обобщенное выражение в документах «Декларация...» и «Временное Положение...». Однако в ноябре 1918 г. ГКНО был распущен и ликвидирован как «контрреволюционная организация».

В первые послереволюционные годы еще сохранялась тенденция привлечения педагогической общественности к выработке государственной политики в сфере образования. При Наркомпросе, где концентрировалась работа по созданию основополагающих документов по демократизации и гуманизации народного образования в России, был создан избираемый представительский орган – научно-педагогическая секция Государственного ученого совета (1920) под руководством Н. К. Крупской. В ней был подготовлен комплекс программно-методических материалов, среди которых наиболее удачными были признаны программы и учебники. Интересен и тот факт, что когда в 1929 г. Государственный ученый совет (ГУС) был реформирован в сторону «демократизации и усиления влияния общественности» и чрезмерно расширен за счет «выдвиженцев массового учительства», представителей профсоюзов и т. п., его деятельность была парализована, и секция прекратила свое существование.

---

<sup>6</sup> Редлих И. Английское местное самоуправление. – СПб., 1908. – Т. 2. – С. 462.

<sup>7</sup> Елистратов А. И. Административное право. – М., 1911. – С. 18.

<sup>8</sup> Каптерев П. Ф. История русской педагогики. – Пг.: «Земля», 1916. – С. 16.

В течение 1930–1980 гг. государственно-общественное управление образованием свелось к созданию нескольких профессиональных творческих коллективов: совет по народному просвещению (середина 1930-х гг.), Комиссия по пересмотру содержания образования под руководством А. М. Маркушевича (1960–1966 гг.) и др. Общественное участие в советском педагогическом образовании частично нашло свое выражение в деятельности партийных, профсоюзных, комсомольских органов, организации шефства общественных объединений и творческих союзов, а также в наставничестве. Сами понятия «попечительство», «земство», «общественное участие» в документообороте этого периода отсутствовали<sup>9</sup>. Разработанная модель организационного взаимодействия профессионально-педагогической школы, общественных институтов и органов государственного управления обеспечивала реализацию доминирующих целей и ценностей в данный период.

Реальные возможности влияния на государственную образовательную политику вновь появились у педагогической общественности только в современной России. Сегодня перед профессиональным образованием ставятся новые задачи, изменяется его содержание и формы, складываются новые институты гражданского общества и социальные группы, готовые вкладывать в систему образования различные ресурсы. Их запросы могут быть обусловлены как личной заинтересованностью, так и социальной необходимостью. Образование должно стать реальным механизмом культурного и общественного развития, способствовать «выравниванию» научного и профессионально-образовательного пространства Российской Федерации, удовлетворять образовательные потребности населения. Это требует структурной перестройки системы педагогического образования, а также реформы управления им. В законе «Об образовании в Российской Федерации» (2012) закреплено положение, в котором подчеркивается, что «управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер» (п. 1 ст. 89.), а также определено право на «независимую оценку качества образования, общественную и общественно-профессиональную аккредитацию» (п. 7 ст. 89). Впервые в законе «Об образовании...» прописаны права и обязанности педагогических работников и их общественная роль в управлении образованием – они «имеют право на объединение в общественные профессиональные организации в формах и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации». Кроме того, в законе определены формы государственно-общественного взаимодействия – «в образовательной организации формируются коллегиальные органы управления, к которым относятся общее собрание (конференция) работников образовательной организации (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования – общее собрание (конференция) работников и обучающихся образовательной организации), педагогический совет (в образовательной организации высшего образования – ученый совет), а также могут формироваться попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации» (п. 4 ст. 26).

Развитие государственно-общественного управления и частной инициативы в образовании заявлено в качестве приоритетов в «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.»<sup>10</sup>, Федеральной целевой программе развития образования на

<sup>9</sup> Федорова Н. М. Историко-педагогическая характеристика этапов становления государственно-общественного управления школьным образованием в России // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена: Научный журнал. – 2009. – № 94. – С. 44–50.

<sup>10</sup> «Получат дальнейшее развитие системы и механизмы государственно-общественного управления, финансово-хозяйственной самостоятельности, оценки качества и эффективности деятельности образовательных учреждений, обеспечивающие развитие в образовательных учреждениях духа инициативы и предпринимательства, современного инновационного уклада». – Распоряжение Правительства РФ № 2227-р от 8 декабря 2011 г.

2011–2015 гг.<sup>11</sup>, Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2012 г. и других документах.

Кроме выше перечисленных правовых документов, определяющих законодательную базу государственно-общественного управления педагогическим образованием, определен специальный орган для взаимодействия между Министерством образования и науки и гражданами Российской Федерации, общественными объединениями и объединениями некоммерческих организаций – Общественный Совет<sup>12</sup>, основными задачами и полномочиями, которого являются следующие: вносить предложения по развитию надзора за исполнением законодательства РФ в области образования, науки, аттестации научных и научно-педагогических кадров; содействовать совершенствованию контроля качества образования и подготовки выпускников в образовательных учреждениях; разрабатывать рекомендации по надзору за деятельностью советов по защите докторских и кандидатских диссертаций, ученых советов образовательных учреждений, научных учреждений и организаций по вопросам присвоения ученых званий работникам образовательных учреждений, научных учреждений и иных организаций; привлекать к своей деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций для внесения предложений и рекомендаций; обеспечивать общественную экспертизу проектов нормативных, инструктивных и методических документов; рассматривать инициативы граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций по развитию и совершенствованию сферы образования. Перечисляя задачи Общественного Совета, следует выделить три основные точки зрения на необходимость его создания:

◆ социальная, суть которой состоит в том, что участие общественности в управлении образованием просто необходимо в силу демократизации общественной жизни;

◆ педагогическая, где акцент делается на воспитании гражданских качеств, необходимых для жизни в свободном обществе (личностное самосознание, социальная активность, понимание устройства общественного управления, мотивации и навыков самостоятельного принятия решений и т. д.);

◆ управленческая, которая заключается в том, что государственно-общественное управление необходимо для повышения эффективности управления современной системой образования, признавая, в частности, что есть ряд задач управления, которые на данном этапе оптимизации образования решить без привлечения общественности или частной инициативы либо невозможно, либо очень трудно.

Словосочетание «государственно-общественное управление» образованием как социально-педагогическое явление в нашей стране получило свое значение после Пленума ЦК КПСС (февраль 1988 г.), указавшего на целесообразность создания в школах и ПТУ общественных советов из числа педагогических работников, учащихся, их родителей, представителей производственных коллективов. Советы по образованию на местах создавались как общественные органы управления, решения которых должны были исполнять соответствующие государственные органы управления образованием. Однако на практике местные советы по образованию превратились в подразделения государственных органов, а с развалом СССР и вовсе прекратили свое существование. Так, на фоне смены политического строя страны закон-

---

<sup>11</sup> «На первом этапе будут сформированы стратегические проекты развития образования, включающие в себя ряд новых взаимоувязанных направлений. Эти проекты будут реализованы субъектами Российской Федерации, образовательными и иными учреждениями и организациями при федеральной поддержке с участием профессионального педагогического сообщества. Для минимизации возможных отрицательных последствий реализации Программы будут предприняты такие меры, как: широкое привлечение общественности и научно-педагогического сообщества к разработке мероприятий Программы, а также к реализации и оценке результатов реализации Программы». – Постановление Правительства РФ № 61 от 7 февраля 2011 г.

<sup>12</sup> Приказ Министерства образования и науки № 643 от 29.08.2012.

чился один из этапов процесса организации управления образованием на общественно-государственных принципах в новейшей отечественной истории.

Термин «государственно-общественное управление образованием» употреблялся в материалах Всесоюзного съезда работников народного образования (декабрь 1988 г.). Приняв Концепцию общего среднего образования, съезд отметил, что «первоочередным направлением перестройки образования становится создание государственно-общественной системы управления учебными заведениями»<sup>13</sup>. С принятием закона РФ «Об Образовании» (1992 г.) начался новый этап перестройки управления образованием, в ходе которого идеи государственно-общественного управления нашли свое отражение в целом ряде нормативно-правовых документов. Отметим, что среди основных принципов государственной политики в области образования, провозглашенных законом, выделялись такие, как гуманистический характер, свобода и плюрализм, демократический, государственно-общественный характер управления образованием.

Во второй половине 1990-х гг. идеи о необходимости участия общественности в управлении системой образования получили всестороннее распространение и признание. Профессиональным сообществом подчеркивалось, что в области управления образованием слабо представлена общественная составляющая, не получили своего развития и механизмы управления развитием образования. Основной задачей реформирования образования стало создание эффективной системы государственно-общественного управления.

Важными событиями для педагогической общественности стали Парламентские слушания по вопросам образования (1997 г.), инициированные Комитетом по образованию и науке Государственной думы РФ и вызвавшие большой отклик в обществе. Материалы к слушаниям были подготовлены Российской академией образования, в них анализировались основные тенденции, проблемы и оценки результатов реформы образования. Особое внимание в материалах было уделено государственно-общественному управлению. Президиум Российской академии образования признал, что эта идея не получила должного развития по причине субъективного нежелания государственных органов взять на себя ответственность за организацию общественного компонента образовательной системы. В этих материалах предлагалось государству в лице органов управления образованием на всех уровнях устранить монополию на образование, превратить образовательные учреждения в социальные институты, которые в равной мере обслуживали бы нужды и потребности государства, общества, личности<sup>14</sup>.

Государственно-общественное управление как социальное явление – это разновидность «управления», которое определяется как «свойство организованных систем различной природы (биологических, социальных, технических и др.)»<sup>15</sup>. Чтобы грамотно строить государственно-общественное управление, необходимо опираться на особенности процесса «управления». Во многих работах отмечается разнообразие трактовок понятия «управление». Мы будем придерживаться точки зрения Т. И. Шамовой и М. М. Поташника, которые определяют «управление» как целеустремленную деятельность всех субъектов, направленную на обеспечение становления, оптимального функционирования и обязательного развития образовательного учреждения и состоящего из четырех компонентов: создание и становление управляемой и управляющей систем; поддержание всех свойств системы, ее упорядочение и стабилизация; обеспечение оптимального функционирования системы; развитие системы, ее перевод из существующего в новое, качественно более высокое состояние<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Терентьева И. В. Государственно-общественное управление высшей школой в регионе: Дис... д-ра пед. наук. – Казань, 2009. – С. 184.

<sup>14</sup> Смолин О. Н., Мельников И. И. Концепция очередного этапа реформирования образования: позиция комитета // Университетское управление. – 1997. – № 3(3). – С. 3–15.

<sup>15</sup> Государственно-общественное управление: история, настоящее, будущее. – М., 2011. – С. 8.

<sup>16</sup> Эксперимент в школе: организация и управление / М. М. Поташник. – М., 1992. – С. 8.

Являясь особыми видами действий, эти компоненты отличают собственно управленческую деятельность от педагогической. В то же время управление образованием в обязательном порядке обладает атрибутами деятельности. Особенностью управленческой деятельности в образовании является ее возможность эффективно влиять на состояние и развитие управляемого объекта. Для такого влияния необходимо наличие отношения власти, ответственной зависимости и взаимной подчиненности; конкретные права и полномочия субъектов управления, их высокая профессиональная компетентность и личная ответственность; развитое системное мышление субъектов управления; наличие материальных, финансовых, интеллектуальных, кадровых, информационных и иных ресурсов.

Если управление образованием понимать как целеустремленную деятельность субъектов управления всех уровней, направленную на организацию функционирования и развития системы образования, то под государственно-общественным управлением образованием предлагается понимать такое управление, в котором сочетается деятельность субъектов государственной и общественной природы, направленная на организацию функционирования и развития сферы образования. В этом случае государственно-общественное управление образованием включает в себя всех участников образовательного процесса, их органы управления и органы государственного управления образованием и нормативную правовую базу регулирующая их деятельность.

Приоритетом государственно-общественного управления образованием (ГОУО) является создание самого образовательного учреждения, которое становится при таком управлении ведущим социально-педагогическим институтом, осуществляющим свою профессиональную функцию. Такой институт создается обществом, выполняет его социальный заказ, не может существовать вне деятельности субъектов социальной среды и ее институтов. По своему предназначению он является условием воспитания, социализации и образования подрастающего поколения и в то же время осуществляет педагогическое влияние на другие образовательные институты, на общество в целом.

В этой связи под институтом педагогического образования мы понимаем государственно-общественное взаимодействие групп лиц, наделенных властью и материальными средствами для реализации организации и управления образовательными учреждениями, в которых осуществляется обучение, развитие и социализация личности с последующим овладением ею педагогической профессией. Сложность явления педагогического образования заключается в том, что оно включает не только процессы, связанные с формированием полноценного педагога для деятельности в системе общего и высшего образования, но и педагога для самого себя, то есть педагогическое образование можно с полным основанием назвать редкой регенерирующейся системой. Причем педагогическое образование – это не только образование педагога, его формирование как профессионала и личности, но и образование в течение всей жизни. В его рамках появляются новые подходы к воспитанию и развитию подрастающего поколения, именно здесь новое научное знание изменяется в связи с потребностями школы, возраста учащихся и становится образовательным знанием. Именно в рамках педагогического образования будущие педагоги получают целостное представление о будущей сфере профессиональной деятельности, то есть «образовании в широком смысле этого слова, включающем четыре ключевых компонента: обучение, воспитание, развитие, социализацию подрастающего поколения»<sup>17</sup>.

Исходя из изложенного выше, государственно-общественное управление педагогическим образованием можно представить как взаимодействие государственных и общественных органов соуправления, развитие самоуправляющихся организаций в сфере педагогического образования (органы самоуправления, учебно-методический совет), профессиональные ассо-

---

<sup>17</sup> Засыткин В. А. Модернизация педагогического образования в зеркале социологии. – Екатеринбург, 2010. – С. 60.

циации (профсоюзы), попечительские советы и др.), организации собственно общественных органов управления образованием, в которых есть представители всех слоев общества.

Проблемы взаимоотношений и согласованности интересов государства и общества, разработка моделей и механизмов участия общества и человека в государственном мироустройстве остается в центре внимания многих гуманитарных и социальных наук. Анализ материалов по теме исследования (см. § 1.3), показал, что понятие «государственно-общественное управление образованием» не имеет четких нормативных рамок и представляет на сегодняшний день объяснительную или описательную «конструкцию»<sup>18</sup>. Данное понятие чаще всего используется специалистами управления образованием и имеет практическую направленность.

Рассмотренный выше материал позволяет нам сформулировать определение термина «государственно-общественное управление педагогическим образованием», на которое мы опираемся в данном исследовании. Это взаимодействие субъектов управленческого процесса: педагогический вуз как форма педагогического образования + органы управления образованием всех уровней + профессиональные сообщества и частные лица. То есть это такое управление, при котором происходит взаимодействие государственных и общественных субъектов, и при этом сочетании они иницируют, обсуждают, принимают, выполняют управленческие решения. Роль инициаторов взаимодействия берут на себя профессиональные сообщества (например, профсоюзы), работающие как в органах управления образования, так и в учреждениях педагогического образования. Механизм функционирования общественного участия в управлении педагогическим образованием должен опираться на принципы: доступность, четкое распределение полномочий и сфер ответственности всех субъектов управления, паритетное участие властей и работодателей в создании общественных институтов, социальное партнерство и сотрудничество, непрерывность и многоуровневость профессионального педагогического образования, переход к договорным формам трудоустройства (целевой набор, контрактные соглашения, «ярмарка выпускников и вакансий», образовательные кредиты).

Для моделирования эффективных механизмов общественного участия в области управления педагогическим образованием в условиях развития рынка важно понять, где эффект от привлечения представителей общественности будет максимальным, а где минимальным. Учитывая логику изложенного выше, можем предположить, что наиболее эффективным будет привлечение общественности к реализации стратегических и контрольных функций<sup>19</sup>.

Стратегические и контрольные функции осуществляются путем формирования управляющих органов, причем эти органы являются выборными или представительскими. Примером могут служить управляющие органы двух флагманов педагогического образования России: Московского педагогического государственного университета (МПГУ) и Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена (РГПУ). Органом общественного управления МПГУ является Ученый совет, который состоит из представителей преподавательского состава, студентов (переменного состава), иных общественных объединений (профсоюзов) и др. В Программе развития государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский педагогический государственный университет» на 2011–2015 гг. определена задача в области системы управления университетом – создание государственно-общественных и общественных форм управления университетом (п. 6)<sup>20</sup>. Общественным органом управления РГПУ является Попечительский совет, который формируется из учредителей, работодателей, органов исполнительной власти, работников и

<sup>18</sup> 180 Федорова Н. М. Становление государственно-общественного управления школьным образованием в России. – СПб., 2010. – С. 25.

<sup>19</sup> Метелкин Д. А. Общественно-государственное управление образовательным учреждением: основания, сущность и эффективные механизмы реализации // Сибирский учитель. – 2008. – № 6. – С. 60.

<sup>20</sup> Программа развития государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский педагогический государственный университет» на 2011–2015 гг. – М., 2011. – С. 39.

обучающихся в университете, ведущих политических и общественных деятелей страны, видных деятелей образования и науки, приверженных делу образования, науки и гуманистическим ценностям<sup>21</sup>. Но необходимо отметить, что непосредственное участие общественности в реализации образовательного процесса противоречит российскому федеральному законодательству. Поэтому выборные управляющие органы учреждений высшего образования, по сути, осуществляют только стратегическое планирование и установление соответствия целей образовательной деятельности<sup>22</sup>.

Для достижения положительной динамики в развитии принципа государственно-общественного характера управления педагогическим образованием, что крайне необходимо в условиях образовательного рынка, применяются современные управляющие механизмы, которые запускают процесс модернизации и оптимизации государственного управления педагогическим образованием, в частности, выполнение согласованных заказов от государства и общества (от бизнеса) по подготовке специалистов определенной профессиональной ориентации в соответствии с потребностями рыночной экономики, рынка труда. Такой подход определяет мотивацию к созданию органов, обеспечивающих общественно-гражданское участие в управлении педагогическим образованием.

К механизмам государственно-общественного управления педагогическим образованием в сложившихся условиях рынка образовательных услуг можно отнести следующие:

◆ *государственно-частное партнерство*, которое означает взаимосвязь публичной власти и частного сектора для совместной выработки решений и сбалансированной ответственности в сфере управления образованием. Данный механизм позволяет бизнесу участвовать в определении состава компетенций, которыми должен обладать выпускник педагогического вуза, разработке стандартов профессионального образования и признании квалификаций, целевой профессиональной подготовке кадров под конкретные рабочие места, обеспечении непрерывного образования (переподготовка, повышение квалификации), научном обеспечении процессов оптимизации системы управления педагогическим образованием<sup>23</sup>;

◆ *эндаумент-фонды* (эндаументами) понимаются как формируемые за счет пожертвованных фонды денежных средств, доходы от инвестирования которых направляются на благотворительные цели (получателями средств могут быть университеты, госпитали, музеи, театры, библиотеки и т. п.). В России эндаумент-фонды (терминология США) получили название фондов целевого капитала. Правовые предпосылки для их создания были установлены Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Образование и наука были определены в данном законе как области, где возможно формирование целевого капитала и использование доходов от него (п. 1 ст. 3). Управление фондом осуществляется через Попечительский совет, в состав которого, как правило, входят представители крупнейших жертвователей, независимые лица (известные представители науки, образования, политики и т. п.). Среди основных преимуществ эндаумент-фонда можно выделить следующие: привлечение частных инвестиций в образование (эндаумент-фонд является механизмом частно-государственного партнерства в сфере образования); неприкосновенность созданного целевого капитала, расходование только полученных доходов от управления целевым капиталом; отсутствие необходимости начала финансового года с «нуля», формирование финансового резерва; при наличии

---

<sup>21</sup> Положение о Попечительском совете Российского государственного педагогического университета им А.И. Герцена от 27 декабря 2011 г. в приложении к приказу № 8091.

<sup>22</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2008 года № 71 «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)» // СЗ РФ. – 2008. – № 8. – Ст. 731.

<sup>23</sup> Гурба В. Н. Управление качеством подготовки специалистов на основе государственно-частного партнерства. – Ростов н/Дону, 2012. – С. 14.

эндаумент-фонда приобретение образовательным учреждением преимущества в получении более высоких государственных статусов; возможность финансирования широкого перечня направлений (по выбору): специальных проектов, инновационной деятельности, поощрения учащихся, гранты профессорско-преподавательскому составу, повышение зарплаты основного состава, привлечения лучших кадров, закупки необходимого оборудования, учебно-методических материалов и т. д.; прозрачная и более понятная структура для жертвователей; удобный механизм для попечителей в плане сбора пожертвований и контроля за расходованием средств эндаумента; налоговые льготы<sup>24</sup>;

◆ *социальное партнерство*, которое означает взаимовыгодное сотрудничество, между образованием, отдельными общественными, благотворительными организациями, конкретными людьми, государственными структурами. К основным функциям социального партнерства в сфере управления педагогическим образованием относятся: помощь в накоплении и передаче жизненного опыта как образовательного сообщества, так и его партнеров для формирования у членов сообщества способности выживания на рынке образовательных услуг, организации общественного обсуждения готовящихся законодательных и нормативно-правовых актов в области педагогического образования, проведении общественных экспертиз учреждений педагогического образования, использовании возможностей средств массовой информации для повышения ценности и престижа педагогического образования в общественном сознании;

◆ *общественно-государственный контроль за аккредитацией направлений образования* в учреждениях педагогического профиля (качество обучения, образовательный процесс и его результаты). Формами участия общественных институтов являются представительство общественных институтов в экспертной комиссии, проводящей оценку, участие в подготовке и проведении аккредитации органа государственно-общественного управления (Ученого совета) учреждения высшего образования, наблюдение за работой экспертных комиссий, предоставление экспертной комиссии результатов изучения общественного мнения по данному вопросу<sup>25</sup>. Примером может служить п. 11.1 Постановления Правительства РФ от 11 марта 2011 г. № 164 «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования» следующего содержания: «В проверке могут участвовать представители общественных организаций сферы образования...»<sup>26</sup>;

◆ *общественно-государственный совет по организации оценки и сертификации квалификаций выпускников образовательных учреждений высшего образования*. Он создан Российским союзом промышленников и предпринимателей совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации. Основными функциями общественно-государственного совета являются: определение и утверждение приоритетных направлений деятельности в области оценки и сертификации квалификации, утверждение организационно-методических документов по вопросам оценки и сертификации квалификации, взаимодействие с органами государственной власти, общероссийскими объединениями работодателей и профессиональными сообществами, общественными, международными и иными организациями по

---

<sup>24</sup> Эндаумент-фонды (фонды целевого капитала) государственных и муниципальных образовательных учреждений: организация деятельности, состояние и перспективы развития / под ред. Я. М. Миркина, К. Б. Бахтараева, А. В. Левченко и др. – М., 2010. – С. 6–14.

<sup>25</sup> Механизм участия общественных институтов в аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений // Сайт Инновационной образовательной сети «Эврика». – URL: <http://www.eurekanet.ru/ewww/info/13143.html> (дата обращения – 20.04.2013); Постановление Правительства РФ от 21 марта 2011 года № 184 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций». – URL: <http://правительство.рф/gov/results/14471/> (дата обращения – 20.04.2013).

<sup>26</sup> Постановление Правительства РФ от 11 марта 2011 года № 164 «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования». – URL: <http://правительство.рф/gov/results/14851/> (дата обращения – 21.04.2013).

вопросам оценки и сертификации квалификаций и др.<sup>27</sup>; *общественные благотворительные фонды* по развитию учреждений педагогического образования. Фонды, как механизм государственно-общественного управления, обеспечивают сотрудничество рынка образовательных услуг и учреждений педагогического образования; развитие материально-технической базы; финансирование реальных проектов подготовки педагогических кадров; привлечение работодателей к разработке квалификационных требований, проведению процедур проверки профессиональных знаний, умений, навыков; *попечительские, координационные советы и ассоциации*. Данный механизм государственно-общественного управления способствует определению объемов подготовки специалистов для образовательного рынка труда; привлечению инвестиций в педагогическое образование; участию работодателей в разработке учебных планов и программ, оценке качества подготовки специалистов. Примером может служить Ассоциация развития педагогических университетов и институтов. Штаб-квартира – Московский педагогический государственный университет. Задачами ассоциации являются развитие педагогического образования, содействие научным исследованиям в сфере образования, совершенствование общественно-государственных форм управления системой непрерывного педагогического образования, сохранение престижа педагогической профессии и др.<sup>28</sup>

Педагогическое образование в любой стране призвано способствовать реализации основных задач социально-экономического и культурного развития общества, ибо именно учебные заведения готовят человека к активной деятельности в разных сферах политической жизни общества, экономики, культуры. В современной образовательной политике основным объектом модернизации и оптимизации является высшая педагогическая школа. Содержание педагогического образования и его реализация воплощают те ценности и цели, которые общество ставит перед новым поколением, поэтому успешное проведение реформы в области содержания педагогического образования является сложной и труднодостижимой задачей. Она требует тщательного планирования, разработанной стратегии, приверженности цели тех, кто ее реализует, внимания к ресурсам, обеспечения переподготовки и разработки соответствующей процедуры оценки. Реформу содержания педагогического образования затрудняет еще и то, что она проводится в обществе, где преподаватели и инфраструктура не обеспечены соответствующими ресурсами.

Все эти положения обусловлены прежде всего историческим развитием российского государства, они имеют глубокие корни в становлении и развитии педагогического образования с момента становления государственности и появления потребности в образовании и воспитании своих граждан.

В российской истории государственно-общественные взаимоотношения получили свое особое развитие. Отсутствие в России демократического общества, неразвитость социально-экономических отношений явились факторами, препятствовавшими созданию условий для включения общественности в организацию образовательной политики. В результате именно государство в XVIII – начале XIX века стало главной, господствующей силой в сфере образования. Лишь с середины XIX столетия представители передовой общественности – стали принимать заинтересованное участие в выработке мнений и различных мер по повышению образованности в стране, качественному совершенствованию педагогической системы, установлению диалога с государственной властью.

---

<sup>27</sup> Создан в соответствии с п. 3 Правил участия объединений работодателей в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 1015, и п. 5 «Положения о формировании системы независимой оценки качества профессионального образования», утвержденного Министерством образования и науки Российской Федерации и Российским союзом промышленников и предпринимателей 31 июля 2009 г.

<sup>28</sup> Зарегистрирован Московской регистрационной палатой 21.08.2000 г. (свидетельство о регистрации № 002.01.148).

Обеспечение эффективного взаимодействия государства и общества в осуществлении реформирования педагогического образования требует всестороннего анализа и прогноза результатов преобразований. В этой связи большое значение приобретает теоретическое осмысление исторического опыта реформирования управления отечественной педагогической школы, изучение государственно-общественных взаимоотношений в развитии учительского дела и педагогической сферы.

## 1.2. Генезис государственно-общественного управления в сфере педагогического образования в дореволюционный период

Для более полного рассмотрения проблем государственно-общественных взаимоотношений в сфере управления педагогическим образованием в России нам необходимо затронуть эволюционные процессы государственного и местного (общественного) управления в стране<sup>29</sup>.

Среди проводимых в настоящее время в России преобразований одно из значимых мест занимает административная реформа образования. Современная Россия в очередной раз стремится найти оптимальную форму государственного управления, ибо потребность в создании новых эффективных управленческих механизмов сегодня очевидна как никогда. Однако реформирование этих механизмов происходит с определенными трудностями, отчасти вызванных недостаточной изученностью отечественного опыта организации механизмов управления. На протяжении тысячелетней истории Российского государства, в силу особенностей развития общества, органы управления отличались чрезмерной централизацией государственной власти, опирающейся на бюрократический аппарат, отсутствием развитой системы самоуправления. В то же время в истории России существовало достаточно много моделей и форм государственного и общественного соуправления, давших положительный эффект для социально-экономического развития страны<sup>30</sup>.

Рассмотрим государственно-общественное управление педагогическим образованием в исторической ретроспективе. Государственное управление в Киевской Руси было основано на традициях и обычаях. В X–XIII веках государственно-общественным органом управления на Руси было Вече (народное собрание). Подобная структура, основанная на равновесии властей, обеспечивала реализацию всех жизненных функций общества<sup>31</sup>. Вечевые собрания достаточно долгое время являлись основной формой «демократии» разнообразных общинных союзов, когда боярская власть усилилась, и вече стало инструментом ее политики, приобретая регулятивные функции центральной власти.

В XIV–XV веках наряду с княжеской властью большую роль в работе центральных органов власти начинает играть русская православная церковь. Что касается вопросов организации и управления подготовкой учителей в эту эпоху, то в специальных митрополичьих посланиях архиепископам и епископам давались указания об открытии училищ, содействии их деятельности и об особом внимании к отбору священнослужителей-учителей. Помимо этого, в них приводился перечень требований к священнику-учителю и особое внимание обращалось

---

<sup>29</sup> Гончаров М. А. Эволюция государственно-общественного управления в сфере педагогического образования в дореволюционный период // Историко-педагогический журнал. – 2013. – № 1. – С. 111–122.

<sup>30</sup> «Современная система местного управления России... является отражением тех изменений, которые испытало на себе государственное устройство. Вопреки установившемуся мнению, нельзя не видеть, что в течение последнего столетия форма государственного устройства России несколько раз терпела весьма существенные изменения. Эти изменения даже можно теоретически оформить, приурочивая их к выдающимся эпохам истории России последних двух столетий. Система управления до Петра Великого может быть названа земско-приказной системой управления. Эпоха Петра I может быть характеризована как время приказно-коллегиального управления. Далее в царствование Екатерины II есть ряд последовательных попыток ввести у нас монархию по рецепту Монтескье, с сильно развитыми сословиями и с сильно развитой децентрализацией. Затем царствование Александра Павловича в первую половину его может быть рассматриваемо как принятие ряда мер, имеющих в виду введение у нас представительных учреждений. Затем, вторая половина и царствование Николая I может быть характеризована как период закрепощения всех сословий на пользу государства и сильное развитие централизации; наконец с царствования Александра Николаевича начинается раскрепощение России; сообразно с этим является совершенно иное направление законодательства, как в самой разработке, так и в проведении реформ местного управления. Сообразно указанным главным течениям, имевшим влияние на ход политики в России, определяется и история различных мер по самоуправлению, принимавшихся в каждую из указанных выше эпох» (Свейшиков М. И. Основы и пределы самоуправления. – СПб., 1882. – 964 с.).

<sup>31</sup> Фроянов И. Я., Дворниченко А. Ю. Города-государства Древней Руси. – Л., 1988. – С. 267.

на важность проповедования необходимости обучения и направления детей в училища, причем как мальчиков, так и девочек<sup>32</sup>.

В условиях нарастания процессов централизации государства система органов государственного управления продолжала развиваться. Возрастали роль и значение верховной власти, которая постепенно трансформировалась в самодержавную форму правления. Постепенно княжеская власть, с мощным чиновничьим аппаратом и армией, оказалась в центре организации всей социально-экономической жизни. Государственные чиновники осуществляли свои полномочия, взаимодействуя с лицами общественно-выборных органов самоуправления. Чаще всего функции государственного управления перекладывались именно на них, оставляя за государством лишь контрольные функции. Однако четкого разграничения полномочий между государственным и общественным управлением тогда не существовало. Примером таких разграничений, могут служить формы оплаты труда священников-учителей. С середины XI века из княжеской казны начинает выделяться особый оклад (деньги). Эта практика сохранялась до середины XIII века, а в отдельных княжествах – до середины XVI века, то есть вплоть до образования единого государства. В период монгольского нашествия (сер. XIII–XV век) происходило разорение княжеских семей и монастырей и, как следствие, сокращение числа училищ, поэтому приходскому духовенству разрешалось учить грамоте, письму и счету уже в своих домах или в домах прихожан. И плата за их труд осуществлялась уже не из княжеской казны, а осуществлялась самими обучающимися «по их силам», то есть платили, кто сколько мог. Со временем такие священники и дьяконы стали называться «мастерами грамоты», которых иногда ошибочно характеризуют как светских лиц, занимавшихся частным промыслом.

С середины XVI века в России начинают складываться земские органы самоуправления на основе положений, принятых Земским собором (1549–1551). Результатом деятельности собора было создание и принятие Соборного уложения (Стоглава). В компетенцию земских органов попали сборы налогов, некоторые гражданские дела, вопросы учительского дела. Земские органы самоуправления в научно-исторической литературе описаны достаточно подробно и в подавляющем количестве источников отнесены к органам самоуправления. Отметим, что такой документ, как «Приговор царский о кормлении и о службах» (1555) придавал земству определенный статус «службы царской» – полномочий, делегированных на места верховной властью<sup>33</sup>. Другим документом, регулировавшим деятельность земских органов, было «Соборное уложение о службе» (1556), которое оговаривало «список» служебных обязанностей. Таким образом, устанавливалось соотношение функций центральных и местных органов власти. Объективную основу отношений составляли сословные полномочия, характеризовавшиеся переходом от вотчинной системы управления к приказной, решительный поворот к которой происходил в начале XVII века. В материалах Стоглава отсутствует какая-либо информация об учителях как о представителях особой профессиональной группы. Но из источников данного периода известно, что учительством могли заниматься только священнослужители<sup>34</sup>.

Возникновение приказной системы управления является одной из сложных и мало изученных в истории государственности дореволюционной России. Известно, что она прошла в своем развитии четкие стадии: от приказа как поручения до приказа как государственного органа управления. Приказная система строилась на основе полномочий на местах по видам деятельности. Однако Приказы не могли обойтись без управленческой вертикали власти, доходящей до местного уровня. Поэтому на местном уровне Приказы представляли «избы». Таким образом осуществлялась административная связь с общественными органами власти. К сере-

---

<sup>32</sup> Адрианова-Перетц В. П. Человек в учительской литературе Древней Руси. – М.-Л., 1972. – Т. 27. – С. 168–178.

<sup>33</sup> Сахаров А. М. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. – М., 1985. – С. 153.

<sup>34</sup> Бочкарев В. Стоглав и история Собора 1551 года. – Юхнов, 1906. – С. 244.

дине XVII века сформировалось около 30 приказов, причем функции и полномочия их были переплетены. Были приказы, власть которых распространялась на все отрасли или даже на всю страну (Поместный, Посольский, Пушкарский). А были такие, которые управляли сравнительно небольшой территорией или отраслью (Ямской – связь, Разрядный – подготовка к ратному делу, Аптекарский – медицина и подготовка к ней и др.). В основе образовательной политики государства лежала духовно-просветительская деятельность через создание рекомендательно-наставительных сочинений. Начиналось формирование учительства, как социально-профессиональной группы<sup>35</sup>.

С установлением абсолютной монархии Петра I произошла перестройка государственно-общественных отношений в сфере управления. На это были свои причины. Основной была неразбериха и слабость органов самоуправления, существовавших в допетровскую эпоху. В петровское время были созданы Сенат и коллегии как основные институты управления. В эти годы роль самоуправления заметно понижается и появляется стремление дворянских сословий законодательно закрепить свой правовой статус. Следствием этого процесса становится перестройка органов государственного и местного самоуправления.

В начале XVIII века земские институты упраздняются, их функции передаются дворянским коллегиям (1702), а значит, дворянские сословия оказываются под контролем центрального государственного аппарата. В целом реформа не довела до конца реализацию принципа централизации, и для Петра I встала задача создания новой, более соответствующей времени системы управления.

Первая четверть XVIII века была подготовительным периодом становления новых учреждений – коллегий. Образование коллегий вытекало из предшествующего приказного строя, так как большинство из них создавались на базе приказов и являлись их правопреемниками. Система коллегий сложилась не сразу. В 1717 г. было создано 9 коллегий, к концу первой четверти XVIII века их было уже 13. Все они стали центральными государственными учреждениями, формируемыми по функциональному принципу. При коллегиях зарождаются и первые профессиональные учебные заведения – Школа математических и навигацких наук, а также Артиллерийская, Медицинская и Инженерная школы. При Инженерной школе был организован отдельный класс геодезии, в котором готовили школьных учителей по специальным предметам<sup>36</sup>. Кроме того, существовала Новгородская архиерейская школа (1715) – образовательное учреждение, которое давало специальное образование для занятия учительской службой. Основным документом, регулировавшим государственно-общественное управление образованием, стал «Регламент, или устав Духовной коллегии» (1721). Отдельный раздел этого документа определял основные задачи государства в области образования и необходимость следовать европейским традициям воспитания и обучения. Впоследствии была учреждена Герольдмейстерская контора (1722), которой вменялось создание и управление учебными заведениями («пока академии исправятся») для детей «знатных и средних дворянских фамилий» с целью обучения гражданским специальностям.

Важным шагом в становлении органов управления образованием явилось создание Академии наук (1724)<sup>37</sup>. Перед академией ставились не только теоретические, но и практические цели: организация зарождавшейся системы образования и управление ею, разработка и рас-

---

<sup>35</sup> Развитие русского права в XV- первой половине XVII в. / В. В. Ермошин, Н. Н. Ефремова, И. А. Исаев и др.; АН СССР, Ин-т государства и права. – М.: Наука, 1986. – С. 111.

<sup>36</sup> *Файнгольц М. О.* Подготовка народного учителя в дореволюционной России в учительских семинариях // НА РАО. Ф. 18. Оп. 1. Д. 15. Л. 4.

<sup>37</sup> «Понеже ныне в России здание к возвращению художеств (то есть практических знаний – М. Г.) и наук учинено быть имеет, – говорилось в “Определении об академии”, – того ради... надлежит смотреть на состояние здешнего государства как в отношении обучающихся, так и обучающих, и такое здание учинить, через которое не токмо слава сего государства для размножения наук нынешним временем распространилась, но и чрез обучение и расположение оных польза в народе впредь была» (*Копелевич Ю. Х.* Основание Петербургской Академии наук. – Л., 1977. – С. 9).

пространение полезных практических знаний. В то же время Петербургская Академия наук, в отличие от западноевропейских, должна была стать не только научно-исследовательским, но и учебным заведением. Такое соединение в одном учреждении организаторской, научной и учебной функций было мотивировано настоятельными нуждами страны.

В результате органы управления государством были полностью централизованы, сложился новый тип управления – бюрократия, а органы местного самоуправления потеряли свое былое значение и перестали выполнять управленческую функцию. При этом были созданы условия для подготовки специалиста в масштабе страны – «хорошего гражданина, толкового служивого человека, профессионала», а также заложены основы управленческих институтов в сфере образования.

Созданная Петром I система управления оставалась неизменной вплоть до реформ местного самоуправления, проведенных Екатериной II. Свои идеи Екатерина II изложила в «Наказе» (1767), а также в «Записках»<sup>38</sup>. Указ Екатерины II от 14 декабря 1766 г. положил начало для создания нового органа дворянского самоуправления – губернского дворянского собрания, которое впоследствии оказывало влияние на государственную власть.

Отметим, что был и другой опыт, возникший в годы правления Екатерины II: создание Комиссии для сочинения проекта нового уложения на основе манифеста 1766 г. Итогом работы Комиссии стал проект «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», который и был утвержден указом 1775 г. В его основе лежала новая система управления на местах с элементами выборности и перераспределение властных полномочий в пользу местных органов управления<sup>39</sup>.

Важное место в системе государственной власти занимали первые государственно-общественные органы управления образованием – Приказы общественного призрения, созданные в каждом губернском городе на основе закона об «Учреждении для управления губерний...» (1775). Приказ общественного призрения подчинялся напрямую императрице и Сенату, «ни к кому иному не подает рапортов и доношений». Он имел широкую компетенцию в области управления учебными и благотворительными учреждениями и привлекал на нужды образования дополнительные государственные и частно-общественные денежные средства. Создание Приказа общественного призрения находилось в несомненной связи с личными убеждениями Екатерины II. Она надеялась, что новые учреждения будут комплектоваться людьми честными, старательными, знающими законы, и это положение попало в текст закона: статья 380 Учреждений полна доброты, заботы и мягкости. «Человеколюбие», «благонравие», «попечение», «общественное благо» – употребление этих слов должно было способствовать деятельности, направленной на заботу о ближнем<sup>40</sup>.

Приказы общественного призрения в конце XVIII века самостоятельно распоряжались средствами, собранными на нужды образования, и всеми статьями расходов на содержание училищ. Например, в Генеральных отчетах Санкт-Петербургского приказа имеются сведения о выделении средств учащимся Петербургской учительской семинарии. Кроме того, Приказ контролировал прием и увольнение учителей и профессоров, предоставление им отпусков, отчасти наблюдал за ходом преподавания и деятельностью директора училища. Всего воспитанников, обучавшихся на средства Приказов общественного призрения в учительских заведениях, к началу XIX века насчитывалось более 2500 человек<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Наказ императрицы Екатерины II. – СПб., 1907. – Т. XVIII; Записки императрицы Екатерины II. – СПб., 1907. – С. 611, 626, 646.

<sup>39</sup> Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи № 14392 // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 1. – СПб., 1830. – Т. 20. – С. 229.

<sup>40</sup> Высочайшее мнение о Приказе Общественного призрения № 382 // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 1. – СПб., 1830. – Т. 20. – С. 271–272.

<sup>41</sup> *Варадинов Н. В.* История МВД. – Ч. 3. – Кн. 2. – СПб., 1862. – С. 409.

Для разработки общих принципов управления системы образования в России была создана Комиссия об учреждении народных училищ (1782–1803). Для проведения реформы Комиссией в качестве образца был взят «План австрийской учебной системы» (Allgemeine Schulordnung für die deutschen Normal-Haupt und Trivialschulen, 1774), определенным коррективом к которому служили «Рекомендации...», составленные Екатериной II<sup>42</sup>. Целями Комиссии были следующие: построение системы образования на основе принципов всеобщности, общедоступности, бесплатности; установление преемственности всех ступеней и форм образования; упорядочивание управления системой учебных заведений и их финансирования. В качестве ведущего принципа функционирования системы образования признавался государственный характер с сохранением общественного влияния на все ее стороны.

В соответствии с этим документом учреждались малые народные училища, дававшие начальное образование, и главные народные училища с общеобразовательным курсом, готовившие к поступлению в университет<sup>43</sup>. В губернских и уездных городах существовало значительное число училищ, открывавшихся как по инициативе правительства, церкви, так и по инициативе частных лиц; большая их часть являлась приходскими училищами разного уровня. Часть таких учебных заведений послужила основой для создания зарождавшейся тогда системы народных училищ. Отдавая дань традиции, малые и главные народные училища также нередко открывались при соборах и монастырях (не только православных), которые оказывали таким образом посильную материальную помощь делу образования и просвещения народа. Одновременно Комиссия вела работу над проектом учреждения университетов. Соответственно для вновь открываемых учебных заведений требовался дополнительный штат учителей.

Результатом деятельности Комиссии стал «План к установлению народных училищ в Российской империи» (1782), отражавший взгляд государства на характер и содержание образования во всех учебных заведениях Российской империи. Согласно ряду распоряжений, данных всем архиереям, губернаторам и генерал-губернаторам, все гражданские, военные, церковные, частные учебные заведения должны были осуществлять учебный процесс сообразно новому «способу учения», принятому в малых и главных народных училищах. Если учесть, что все существовавшие на момент реформы средние и высшие учебные заведения России реформировались в соответствии с общим планом для народных училищ, то, очевидно, речь шла об установлении преемственности между различными уровнями и типами учебных заведений. В этой связи у выпускников главных народных училищ было достаточно широкое поле выбора места для продолжения обучения.

В рамках реализации «Плана к установлению народных училищ...» в Санкт-Петербурге была организована Учительская семинария с более обширным, чем в главных народных училищах, курсом обучения, в которой читали лекции адъюнкты и профессора Академии наук. Семинария должна была готовить учителей для народных училищ, а также осуществлять своего рода «повышение квалификации» и переподготовку учителей уже функционировавших учебных заведений различных ведомств. Кроме того, в целях кадрового обеспечения реформы были созданы особые отделения для подготовки учителей в Александро-Невской семинарии, Киевской, Славяно-греко-латинской академиях<sup>44</sup>.

Опираясь на материалы и документы Комиссии, можно прийти к выводу, что она была первым в России государственным органом, взявшим на себя руководство народным образованием. Управление школой перестает быть побочным делом различных учреждений. Комиссия

---

<sup>42</sup> Толстой Д. А. Городские училища в царствование Императрицы Екатерины II. – СПб., 1886.

<sup>43</sup> Устав Народным училищам в Российской Империи, уложенный в царствование Императрицы Екатерины II. – СПб., 1786. – С. 1–60.

<sup>44</sup> История Российской иерархии, собранная бывшим Новгородской. – Ч. 1. – М., 1807. – С. 494–496, 564–567.

разработала рациональные педагогические основания новой школы, создала и ввела в практику обучения передовые методы преподавания. Идеи, положенные в основу ее документов, методических руководств и учебных пособий, продолжали развиваться при создании Министерства народного просвещения (1804), так же, как при создании Устава 1804 г. в значительной мере использовались идеи Устава 1786 г.<sup>45</sup> Программы уездных училищ опирались на учебники, которые были разработаны Комиссией для городских народных училищ. Все перечисленные выше заслуги Комиссии об учреждении народных училищ дают ей право занять достойное место в истории русского образования и педагогической науки в качестве органа общественно-государственного управления и просвещения Российской империи<sup>46</sup>.

С воцарением императора Павла I реализация положений реформы продолжилась, не вызвав принципиальных изменений в управлении образованием. Можно лишь отметить создание в 1797 г. Ведомства учреждений императрицы Марии, которое в дальнейшем сыграло важную роль в организации и управлении педагогическим образованием. После смерти Павла I в 1801 г. на главные посты в стране выдвинулись новые лица, представлявшие иные, весьма радикальные для того времени взгляды, что обусловило коренные преобразования государственного аппарата и, как следствие, новую реформу системы образования в России.

Таким образом, к началу XIX века были проведены сложные реформы государственного устройства, созданы органы управления образованием в России, объединившие на общих принципах функционирования все учебные заведения всех форм собственности.

Значение институтов самоуправления видоизменяется – усиливаются дворянство и зажиточная городская прослойка; традиционный «мир», имевший глубокую историю и в определенное время являвшийся опорой государства, меняется.

Новый XIX век стал временем политико-экономических изменений и реформ. Однако реформы могли привести к еще большим политическим катастрофам и поддерживались не всеми дворянами в русском обществе.

Александр I, считая себя политическим наследником Екатерины II, сосредоточил все внимание на перестройке системы управления властью и государством. Начало XIX века ознаменовалось заменой коллегиального управления министерским. Законодательные акты – «Разделение государственных дел по министерствам» от 17 августа 1810 г. и «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. упорядочили деятельность центральных органов власти и ввели единообразную структуру соподчиненности: было образовано 8 министерств и 3 главных управления. Коллежские учреждения преобразовывались в структурные подразделения министерств.

Одним из первых учреждений, регулирующих государственную политику в сфере образования, стало Министерство народного просвещения (1802). Специальным органом, осуществлявшим управление образовательными учреждениями, явилось созданное при министерстве Главное правление училищ. Государственная система народного просвещения функционировала в соответствии с «Предварительными правилами народного просвещения Российской империи» (1803).

Реформы Александра I произвели существенные изменения в общественном сознании и укрепили тенденции реформирования гражданского общества. Все это потребовало перестройки многих институтов управления в России. Процесс преобразования гражданского общества «снизу» возглавило «Императорское русское человеколюбивое общество» (1802), которое в рассматриваемый период являлось благотворительным. Институты общественного

---

<sup>45</sup> Петров Ф. А. Формирование системы университетского образования в России. – Т. 1. Российские университеты и Устав 1804 года. – М., 2002.

<sup>46</sup> Рождественский С. В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802–1902. – СПб., 1902. – С. 384.

самоуправления, действовавшие до середины XIX века, были закреплены нормативно-правовыми документами.

Реформа государственного управления проводилась в течение всей первой половины XIX века, в результате чего была установлена вертикаль унифицированного центрального управления. Однако реальной централизации управления в государстве добиться не удалось, органы власти бюрократизировались и становились малоэффективными. Поэтому в государственной политике начинают проявляться административно-полицейские тенденции, заключающиеся в полном и тотальном контроле за органами государственного управления и общественного самоуправления<sup>47</sup>.

В пореформенной России (1861) продолжали действовать принципы центрального управления, сложившиеся в начале XIX века. Однако наметились некоторые изменения: министерства начали обретать необходимый профессиональный аппарат. Проявилась тенденция к децентрализации управления. Центральные государственные органы становились более гибкими, передавая часть своих исполнительных и распорядительных функций на нижние уровни своей структуры.

Большую роль в развитии педагогического образования в России сыграл новый социальный институт – земство, созданный на основе «Положения о земских учреждениях» (1864), по которому в губерниях Европейской России вводилось самоуправление. Земские органы местного самоуправления с момента своего возникновения большое внимание стали уделять подготовке учителей. К середине 70-х гг. XIX века земства всецело приняли организацию и управление (финансирование, хозяйственно-бытовые вопросы педагогического образования и учительской службы в целом) учительскими семинариями и школами; финансировали первичный орган контроля за сферой образования – институт инспекторов. Начиная с середины 60-х гг. XIX века земства начали принимать активное участие в организации педагогического образования и частных лица.

В начале XX века управление педагогическим образованием находилось в ведении Министерства народного просвещения, Священного Синода, Ведомства учреждений императрицы Марии Федоровны, а организационно-административная деятельность велась на местах через земства и попечителей учебных округов. В таблице 1 представлены формы учебных заведений, срок обучения, специализация, социальный состав и уровни управления и финансирования образованием в России начала XX века.

Таблица 1

**Педагогические учебные заведения и их ведомственная принадлежность в России к началу XX века**

---

<sup>47</sup> Конспект лекций профессора Рождественского по государственному устройству и благочинию (1843) // ОПИ ГИМ. Ф. 17. Оп. 1. Д. 173. Л. 14.

Учебные заведения и формы образования	Сроки обучения	Специализации	Управление и финансирование	Социальный состав
Учительские институты	3 года	учителя для городских школ	Министерство народного просвещения, губернское земство	выходцы из крестьян, разночинцы, мещане
Учительские семинарии	3 года с 1905 г. – 4 года	учителя для начальных сельских училищ	Министерство народного просвещения, частная и общественная инициатива, губернские земства	выходцы из крестьян, разночинцы, мещане
Высшее педагогическое образование	4 года	учителя для прогимназий и гимназий и всех видов начального и среднего педагогического образования	Министерство народного просвещения, частная и общественная инициатива	дворяне, купцы, чиновники
Земские учительские школы	3 года	начальные училища и для «иностранцев школ»	городские и уездные земства	крестьяне, разночинцы и мелкие уездные чиновники
Женские епархиальные училища	6 лет	учительницы для церковно-приходских школ, школ грамоты, наставницы и домашние учителя	Духовное ведомство, местные епархиальные органы, попечители, земства	все сословия
Церковно-учительские школы	3 года	учителя для начальных школ, старших классов и средних учебных заведений	Духовное ведомство	крестьяне
Краткосрочные педагогические курсы (педагогические классы)	1–2 года	учителя для начальных училищ	Министерство народного просвещения, частная и общественная инициатива, губернские земства	все сословия
Высшие женские курсы	2–3 года	учителя всех видов школ	частная и общественная инициатива, губернские земства	все сословия
Педагогический экстернат		учителя для начальных училищ, домашние учителя	Министерство народного просвещения	все сословия

К началу XX века в России числилось около 200 учительских семинарий, 29 учительских институтов и более полутора сотен различных педагогических курсов и других педагогических заведений, управление которыми опиралось на государственно-общественные механизмы.

Таким образом, государственно-общественное управление педагогическим образованием опиралось на деятельность министерств и ведомств, земские органы самоуправления, частно-общественную инициативу, имело четкую иерархическую структуру исполнителей, осуществлявших выработку направлений деятельности, контроль и непосредственное исполнение<sup>48</sup>. Более подробно деятельность государственных и общественных органов в сфере управления педагогическим образованием в России XVIII – начала XX века будет рассмотрена и проанализирована в Главе 4.

<sup>48</sup> Гончаров М. А. Эволюция государственно-общественного управления в сфере педагогического образования в дореволюционный период // Историко-педагогический журнал. – 2013. – № 1. – С. 111–122.

### 1.3. Источниковедческая база и историография исследования

В данном параграфе формулируются требования к отбору историко-педагогического и архивного материалам, методам их интерпретации, обозначаются хронологические рамки рассмотрения социально-политических и историко-педагогических явлений государственно-общественного управления педагогическим образованием в аспекте государственно-общественного (Министерство народного просвещения, Ведомство учреждений императрицы Марии Федоровны, Священный Синод) и общественно-государственного участия (земские органы самоуправления, общественная и частная инициатива) в управлении педагогическим образованием в России XVIII – начала XX века. Систематизация и подбор материалов и источников проведен на основе научно-обоснованной классификаций историко-педагогических источников, предложенных М. И. Анисовым и Д. И. Раскиным. «Исторические источники – весь комплекс документов и предметов материальной культуры, непосредственно отразивший исторический процесс, запечатлевший отдельные факты и свершившиеся события»<sup>49</sup>.

Исследовались следующие группы источников: нормативно-правовые документы; материалы учебных реформ в области педагогического образования; записки государственных и общественных деятелей; рукописи, хранящиеся в личных и государственных архивах РФ; литература по истории становления и развития низшего, среднего и высшего педагогического образования; материалы официальной статистики, годовых отчетов Министерства народного просвещения, Св. Синода, Ведомства учреждений императрицы Марии, государственных, общественных, частных учебных заведений, официальных справочников по народному образованию; эпистолярные источники личного характера; воспоминания, автобиографии, бытовые зарисовки и другая мемуарная литература по проблемам педагогического образования, а также другие историко-педагогические источники.

Особое внимание уделено материалом периодической печати, среди них: «Журнал Министерства народного просвещения», «Русский педагогический вестник», «Педагогический сборник», «Журнал для воспитания», «Журнал для родителей и наставников», «Учитель», «Школа и жизнь», «Церковно-приходская школа», «Народное образование», «Законоучитель», «Народная школа», «Летопись С-Петербургского педагогического общества» и другие.

Рассмотрение вопроса становления и развития государственно-общественного управления педагогическим образованием в России XVIII – начала XX века требует привлечения широкого круга историко-педагогических и архивных источников. Изучаемый период имеет свои характерные особенности: во-первых, начиная с первой четверти XVIII века возрастает грамотность населения, что приводит к формированию целой группы новых источников лично-эпистолярного происхождения (записки, дневники, памятки и др.); во-вторых увеличивается общий объем источников самых разных направлений (собрание документов, справочные материалы, юбилейные издания и да.); в-третьих, меняется не только количество, но и расширяется круг авторов источников (чиновники, частные лица, духовенство). Все это осложняет изучение материалов и требует от исследователя тщательного отбора информации. В данном исследовании актуальность уже использованных ранее в историко-педагогических работах источников определяется понятием «принципиальной неисчерпаемости источника,

---

<sup>49</sup> Анисов М. И. Источниковедческие основы историко-педагогического исследования. – М., 1987; Раскин Д. И. Классификация историко-педагогических источников // Историографические и методологические проблемы изучения истории отечественной школы и педагогики. – М., 1989. – С. 85–98.

которые подразделяются на потенциальные и реальные. Любой источник, наряду с реальной, ранее использованной информацией, несет в себе и возможность его нового прочтения, то есть потенциальную его составляющую. Причем значительное влияние на раскрытие информации, содержащейся в этом источнике, имеет методологическая позиция исследователя, вновь включающего этот источник в научный оборот»<sup>50</sup>.

Отбор источников для анализа проблемы становления государственно-общественного управления педагогическим образованием в России XVIII – начала XX века происходил на основе ранее использованных историко-педагогических материалов и новых или ранее мало изученных источников.

К первой группе источников относятся *законодательные и нормативно-правовые документы*. Законодательство – определенный вид исторических источников, объединяющих нормативно-распорядительные, регламентирующие документы, введенные с согласия верховной властью. В законодательстве, как известно, отражается реальная внутренняя и внешняя политика государства. Данное историко-педагогическое исследование не может обойтись без анализа действующей в изучаемую историческую эпоху нормативно-правовой базы. Основным собранием документов нормативно-правового характера является Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ). По изучаемому периоду – это I–III собрания ПСЗ<sup>51</sup>, документы Уложенной комиссии, книги Сенатского архива<sup>52</sup>. Законодательные акты дают обширный материал для исследования организационного устройства государственных учреждений и органов общественного самоуправления – их компетенции, функций, штатов, структур.

Используя юридические материалы, надо учитывать, что в исследуемый период (почти в два столетия) было опубликовано огромное количество документов, разных по значимости и содержанию. В период с первой четверти XVIII и до начала XX века выделяют следующие нормативные документы: манифесты – законодательные акты о каких-либо существенных преобразованиях в обществе<sup>53</sup>; указы и постановления<sup>54</sup>; уставы – специальные законодательные акты, регулирующие какую-либо сферу деятельности<sup>55</sup>; регламенты и положения – законодательные акты учредительного характера<sup>56</sup>.

Для изучения проектов реформирования педагогического образования важно было изучить документы, исходящие от царственных особ, например, материалы Уложенной комиссии, проекты по реформе образования и учительской службы Екатерины II<sup>57</sup>, собственноручные записки Павла I<sup>58</sup>, Александра I<sup>59</sup>, Александра II<sup>60</sup>, Николая I<sup>61</sup> и Александра III<sup>62</sup>. Данные материалы требуют всестороннего анализа, так как позволяют судить о взглядах российских монархов в сфере педагогического образования и учительского дела в целом.

<sup>50</sup> Ковальченко И. Д. Методы исторического исследования. – М., 2003. – С. 485.

<sup>51</sup> Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Изд. 1-е. Т. 2–15. – СПб., 1830; 2-е собр. Т. 1–55. – СПб., 1830–1884; 3-е собр. Т. 1–33. – СПб., 1885–1917.

<sup>52</sup> Собрание узаконений и распоряжений, издаваемое при Правительствующем Сенате. Т. 1–25. – СПб., 1863–1916 гг.

<sup>53</sup> «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» // Полное собрание законов Российской империи. – Т. VI. – № 1144.

<sup>54</sup> Сборник указов и постановлений Временного правительства. – Пг., 1917.

<sup>55</sup> Общий устав Императорских Российских Университетов (28 июля 1835 г.) // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. II. – Т. X. – СПб., 1836.

<sup>56</sup> Положение о народных училищах // Полное собрание законов Российской империи. – СПб., 1876. – Т. 3. – С. 1342–1350.

<sup>57</sup> Записки императрицы Екатерины Второй / пер. с подлинника. – СПб., 1907.

<sup>58</sup> Клочков М. Дворянское самоуправление в царствование Павла I. – Пг., 1914.

<sup>59</sup> Карамзин Н. М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. – М., 1991.

<sup>60</sup> Николаев В. Александр Второй – человек на престоле. – Мюнхен, 1986.

<sup>61</sup> Шильдер Н. К. Император Николай Первый, его жизнь и царствование. Т. 1. – М., 2010.

<sup>62</sup> Боханов А. Н. Император Александр III. – М., 2009.

Ценный материал содержится в стенографических отчетах о деятельности высших государственных учреждений – Государственного совета, Государственной думы<sup>63</sup> и правительства<sup>64</sup>. В этих материалах со всей скрупулезностью отражена роль государственных органов в управлении российской империей, показано то огромное влияние, которое они оказали на становление общественно-государственной системы управления образованием в стране.

Деятельность исполнительной власти в сфере народного образования с наибольшей полнотой отражена в Сборниках постановлений и распоряжений по Министерству народного просвещения, вышедших на всем протяжении существования этого органа государственного управления. В них содержатся *все* нормативные и распорядительные документы, исходившие из министерства и имевшие обязательное юридическое значение для системы народного образования Российской империи<sup>65</sup>. Министерские постановления и распоряжения получали свое развитие в нормотворческих документах региональных структур учебного ведомства. Со второй половины XIX столетия в большинстве учебных округов империи периодически издавались циркуляры и инструкции местных учебных властей<sup>66</sup>.

Существенное значение в развитии образования в России играли такие ведомства, как Ведомство учреждений императрицы Марии Федоровны и Священный Синод. Они являлись государственно-общественными учреждениями, под управлением которых находились педагогические, благотворительные и духовные учреждения. Деятельность этих учреждений постоянно расширялась, и к началу XX века они имели значительное число учебных заведений, в которых обучалось свыше 60 тыс. учащихся. Ведомства издавали собственные узаконения, которые имели обязательную силу для всех учебных заведений Российской империи, входивших в их состав. Опубликованные документы и материалы этих учреждений, а также юбилейные издания, являются ценным источником, без которого невозможно объективное изучение вопросов государственно-общественного управления педагогическим образованием в России<sup>67</sup>.

Во вторую группу источников включены *материалы по проектам учебных реформ или «записки», исходящие от государственных или общественных деятелей*. К ним можно отнести литературно-публицистические произведения, где авторами было представлено видение направленности реформ и преобразований. Существует определенная сложность в классификации этих документов, так как каждое произведение в данной группе уникально. Поэтому автор отказался от их специальной классификации и провел анализ данных материалов в хронологическом порядке.

Бесспорный интерес представляют исследования о деятельности обер-прокурора Святейшего Синода К. П. Победоносцева. Основные взгляды на многие вопросы управления педагогическим образованием в России были изложены им в таких известных работах, как «Народное просвещение», «Ученье и учитель» и др.<sup>68</sup> В книге «Новая школа» К. П. Победоносцев

<sup>63</sup> Государственный Совет. Стенографические отчеты. Сессия IV–XII. – СПб., Пг., 1906–1916; Государственная дума. Стенографические отчеты. Созывы I–IV. – СПб.; Пг., 1906–1916; Приложения к стенографическим отчетам Государственной Думы. Сессия I–IV. – СПб.; Пг., 1907–1916.

<sup>64</sup> Совет министров Российской империи. 1905–1906. Документы и материалы. – Л.: Изд-во: Новая литература, 1990; Сборник указов и постановлений Временного правительства. – Пг., 1917.

<sup>65</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 1–17. – СПб., 1864–1904; Сборник постановлений по МНП: в 4 т. Изд. 2-е. – СПб., 1875–1876.

<sup>66</sup> *Исаенков В. Д.* Сборник постановлений и распоряжений по гимназиям и прогимназиям Московского учебного округа за 1871–1888 годы. – М., 1895; Извлечения из Манифеста об учреждении министерств // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 1. Царствование Александра I, 1804 год. – СПб., 1875. – Т. 2. Царствование Николая I, 1825–1855 годы и др. – СПб., 1875.

<sup>67</sup> Полное собрание постановлений и распоряжений по Ведомству учреждений Марии: в 10 т. – СПб., 1910; Учебные заведения Ведомства Императрицы Марии. – СПб., 1906 и др.

<sup>68</sup> *Победоносцев К. П.* Сочинения. – СПб., 1996.

дал сравнительный анализ образовательного законодательства ряда европейских стран и Российской империи. Большое внимание он уделял вопросу об использовании зарубежного опыта организации педагогического образования в российских условиях<sup>69</sup>. Необходимо упомянуть переписку К. П. Победоносцева с Александром III и некоторыми другими корреспондентами<sup>70</sup>. Близкими собеседниками обер-прокурора, которым он доверял, были А. Ф. Тютчева (дочь поэта)<sup>71</sup>, деятели по народному образованию и яркие представители земского самоуправления профессор С. А. Рачинский, известный педагог и просветитель Н. И. Ильминский<sup>72</sup>.

Источниками для исследования послужили также дневники и воспоминания государственных и общественных деятелей – П. А. Валуева, Д. А. Милютина, И. С. Аксакова, С. Ю. Витте<sup>73</sup>. Представленные ими сведения позволяют глубже осмыслить историческую обстановку в стране в период подготовки и проведения реформ и контрреформ в сфере учительского дела и педагогического образования. В Государственном Архиве Российской Федерации в фондах министров А. Н. Куропаткина, М. А. Таубе, И. И. Толстого, государственного контролера Т. И. Филиппова находятся записки, проекты, отчеты высших должностных лиц по широкому кругу вопросов в сфере управления педагогическим образованием, а также документы Министерства народного просвещения Временного правительства<sup>74</sup>.

В записках государственных и общественных деятелей – почетного члена Академии наук Д. А. Милютина; видного правительственного чиновника начала XX века, достигший при П. А. Столыпине поста товарища министра В. И. Гурко; главы цензурного ведомства, в прошлом редактора «Журнала Министерства народного просвещения» Е. М. Феоктистова; земского деятеля А. Новикова; издателя-редактора газеты «Гражданин» В. П. Мещерского; статс-секретаря И. С. Ключева и других приводятся многочисленные интересные и важные детали в области организации педагогического образования<sup>75</sup>.

Интересным материалом для исследования послужили личные документы государственных и общественных лиц, непосредственно участвовавших в разработке и реализации политики в области педагогического образования рубежа XIX–XX веков – переписка, воспоминания и дневники представителей администрации различного уровня. Субъективный характер этого вида источников требует проверки и сопоставления с другими данными, но зачастую только в них можно выявить скрытый механизм деятельности учреждений, настроения и нравы педагогической среды. Это, прежде всего, документы, связанные с деятельностью чиновников Министерства народного просвещения<sup>76</sup>. В этой группе документов большой интерес представ-

<sup>69</sup> Победоносцев К. П. Новая школа. 2-е изд. – М., 1899.

<sup>70</sup> Победоносцев К. П. и его корреспонденты: в 2-х т. – Т. 1. Полумтом I–II. – М.; Пг., 1923; Письма Победоносцева к Александру III. Т. 2. – М., 1925–1926.

<sup>71</sup> Тютчева А. Ф. При дворе двух императоров: воспоминания и фрагменты дневников фрейлины двора Николая I и Александра II. – М., 1990.

<sup>72</sup> Письма Победоносцева к Тютчевой хранятся в Российской государственной библиотеке (Отдел рукописей, Ф. 230), письма к Рачинскому – в Российской государственной библиотеке (Отдел рукописей, Ф. 631); Ильминский Н. И. Письма к обер-прокурору Св. Синода К. П. Победоносцеву. Казань, 1895.

<sup>73</sup> Аксаков И. С. Записки / Избранные страницы (1826–1856). – М., 1990; Валуев П. А. Дневник П. А. Валуева (1861–1876) / Под ред. П. А. Зайончковского: в 2-х т. Т. 1. – М., 1961; Витте С. Ю. Воспоминания. Эпоха Александра II и Александра III: в 2-х т. – Берлин, 1922–1923.

<sup>74</sup> Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 677 (император Александр II); Ф. 165 (А. Н. Куропаткин); Ф. 596. (Т. А. Таубе); Ф. 781 (И. И. Толстой); Ф. 1099 (Т. И. Филиппов); Ф. 1803 (Государственный комитет по народному образованию при Министерстве народного просвещения Временного правительства (1917 г.); Ф. 2315 (Министерство просвещения Временного правительства).

<sup>75</sup> Воспоминания генерала-фельдмаршала графа Дмитрия Алексеевича Милютина, 1868 – нач. 1873. – М., 2006; Гурко В. И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. – М., 2000; Новиков А. Записки земского начальника. – СПб., 1899; Феоктистов Е. М. За кулисами политики и литературы / 1848—1896/. Воспоминания. – М., 1991.

<sup>76</sup> Милютин Д. А. Воспоминания. 1860–1862. – М., 1999; Он же. Дневник. – М., 1947–1950. – Т. 1; Витте С. Ю. Избранные воспоминания, 1849–1911 гг. – М., 1991; Георгиевский А. И. К истории Ученого комитета Министерства народного про-

ляют воспоминания министров народного просвещения А. В. Головнина, И. И. Толстого, П. Н. Игнатъева, А. Н. Шварца, в которых подробно и критически анализируется их деятельность в качестве руководителей ведомства. Дневник государственного секретаря А. А. Половцова ценен подробным изложением разбора в Государственном совете нового университетского устава, выявлением позиций участников обсуждения – К. П. Победоносцева, Д. А. Толстого, И. Д. Делянова<sup>77</sup>. Определенный интерес представляют воспоминания лиц из ближайшего окружения руководителей учебного ведомства, помогающие лучше понять их личностные и профессиональные качества<sup>78</sup>.

В третью группу привлеченных источников включены *материалы из личных архивов*, опубликованные в исторических журналах, и материалы, хранящиеся в Государственных архивах РФ. Среди них: Государственный архив Российской Федерации, отдел письменных источников Российской государственной библиотеки и Государственного исторического музея, Российский государственный исторический архив, Научный архив Российской академии образования и другие. Многочисленные проекты и записки о характере учительской службы и педагогического образования, реорганизации отдельных структурных частей Министерства народного просвещения (Ученого комитета, отделений Департамента народного просвещения и др.) содержатся в разных фондах. В этом плане несомненный интерес представляет фонд товарища министра народного просвещения М. А. Таубе, поскольку именно в начале XX века вопросы структурной реорганизации Министерства народного просвещения требовали неотложного решения. Большое значение в разработке проблем исследования имеют личные фонды деятелей народного просвещения: А. С. Воронова, А. И. Георгиевского – председателей Ученого комитета, И. Д. Делянова, П. Н. Игнатъева – министров народного просвещения<sup>79</sup>.

Литература по истории развития начального, среднего и высшего педагогического образования в России в XVIII–XX веках представлена в основном юбилейными изданиями, приуроченными преимущественно к 25-летию, 50-летию, 100-летию учебных заведений или учреждений. Ценность данных изданий заключается в том, что они написаны, во-первых, историками, а во-вторых, на основе архивных материалов<sup>80</sup>. Среди таких изданий необходимо отметить работы С. В. Рождественского, без обращения к которым не обходится ни одно исследование до сих пор. В работах «Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения за сто лет» (1902), «Материалы по истории учебных реформ в России XVIII–XIX веков (1910), «Очерки по истории систем народного просвещения в России в XVIII–XIX

---

свещения. – СПб., 1902; Дневник государственного секретаря А. А. Половцова: в 2-х т. – Т. I. 1883–1886 гг.; Т. II. 1887–1892 гг. – М., 1996; *Клюжев И. С.* О разработке положения об учительской семинарии. – М., 1911.

<sup>77</sup> *Головнин А. В.* Воспоминания А. В. Головнина // Вопросы истории. – 1996. – № 1–2, 4–6, 9–10; 1997; *Толстой И. И.* Воспоминания министра народного просвещения графа И. И. Толстого (31 октября 1905 г. – 24 апреля 1906 г.). – М., 1997; *Игнатъев П. Н.* Совет министров в 1915–1916: (Из воспоминаний) // Новый журнал. – 1944. – № 8, 9; *Шварц А. Н.* Моя переписка со Столыпиным. Мои воспоминания о государе. – М., 1994.

<sup>78</sup> Н. П. Боголепов: Записки Е. Боголеповой. – М., 1912; *Жебелев С. А.* Граф Иван Иванович Толстой (1858–1916) // *Толстой И. И.* Воспоминания министра народного просвещения графа И. И. Толстого (31 октября 1905 г. – 24 апреля 1906 г.). – М., 1999.

<sup>79</sup> РГАДА: фонд председателя Ученого комитета министерства А. С. Воронова; фонд автора юбилейного издания, посвященного столетнему юбилею ведомства, С. В. Рождественского; министров народного просвещения И. Д. Делянова, А. Н. Шварца, Г. Э. Зенгера; товарища министра М. А. Таубе; Фонды: 363 (Московские высшие женские курсы); 382 (Учебный отдел); 452 (Педагогические курсы при Московском обществе воспитательниц и учительниц); 518 (Академический союз); 560 (Общая канцелярия); 733 (Департамент народного просвещения); 740 (Департамент общих дел) Министерства народного просвещения; 797 (Канцелярия обер-прокурора св. Синода); 918 (Петербургский женский педагогический институт); 1276 (Совет министров); 1278 (Государственная дума); РГИА: Ф. 922 (В. Т. Глазов); Ф. 845 (А. С. Воронов); Ф. 1037 (С. В. Рождественский); Ф. 1604 (И. Д. Делянов); Ф. 1634 (Г. Э. Зенгер); Ф. 81 (В. К. Плева); Ф. 733 (Л. А. Кассо); Ф. 1276 (П. Н. Игнатъева); ГА РФ. Ф. 596 (М. А. Таубе); Ф. 165 (А. Н. Куропаткин), Ф. 70 (В. И. Герье); Ф. 781 (И. И. Толстой).

<sup>80</sup> История Сената за двести лет. 1711–1911: в 5 т. – СПб., 1911; Обзорение учреждений императрицы Марии в 25-летие с 1828 по 1853 г. – СПб., 1854; *Шумигорский Е. С.* Ведомство учреждений императрицы Марии (1797–1897). – СПб., 1897. С.М. Середониным были составлены три из пяти томов, посвященных деятельности Комитета министров. – *Середонин С. М.* Исторический обзор деятельности Комитета Министров, 1802–1902: В 5 т. – СПб., 1902.

веках» (1912) автор проанализировал реформы российского образования, историю становления учебных заведений всех типов, развитие системы народного просвещения, рассмотрел через призму становления Министерства народного просвещения<sup>81</sup>.

Вопросы создания учебного ведомства и развития его организационной структуры в нашем исследовании занимают особое место. В значительном массиве историко-педагогической, дореволюционной и послереволюционной литературе наиболее полно рассмотрены вопросы педагогического образования: проекты и законы, вопросы административного управления, педагогические взгляды чиновников и общественных деятелей на устройство учебных заведений готовивших будущих учителей.

Большую группу источников в представленном исследовании составляют *материалы официальной статистики* из годовых отчетов Министерства народного просвещения, Св. Синода, Ведомства учреждений императрицы Марии, государственных, общественных, частных учебных заведений, официальных справочников по народному образованию, земская статистика<sup>82</sup>. Полученная из этих источников информация составляет основу для реконструкции динамичной картины становления и развития российского педагогического образования<sup>83</sup>.

Особую роль для нашего исследования играют работы управляющего делами Комитета министров А. Н. Куломзина, характеризующие состояние педагогического образования России на рубеже XIX–XX веков на основе большого массива официальной статистики<sup>84</sup>. Другим типом статистического источника являются материалы о бюджете образовательной сферы Российской империи. С 1863 г. ежегодно публиковались официальные данные о бюджете высших и центральных государственных учреждений, что позволяет определить место и значение педагогических образовательных учреждений в дореволюционной России<sup>85</sup>. В практику была введена публикация смет доходов и расходов ведомств<sup>86</sup>

<sup>81</sup> *Рождественский С. В.* Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802–1901. – СПб., 1902; *Материалы по истории учебных реформ в России XVIII–XIX веках.* – СПб., 1910; *Очерки по истории систем народного просвещения в России в XVIII–XIX веках.* Т. 1–2. – СПб., 1912.

<sup>82</sup> *Кеннен П. И.* Опыт хронологического списка учебным заведениям, состоящим в ведении Министерства народного просвещения (с 1724 по 1826 год) // *Материалы для истории просвещения в России.* – СПб., 1827; *Лебедев И. А.* Исторический взгляд на учреждение училищ, школ, учебных заведений и ученых обществ, послуживших к образованию русского народа с 1025 по 1855 год. Изд. 2-е, испр., доп. – СПб., 1875; *Исторический очерк развития городских училищ, народных и приходских училищ в России, от Петра Великого до кончины императора Александра I.* – СПб., 1855; *Князьков С. А.* Очерк истории народного образования в России до эпохи реформ Александра II. – М., 1910.

<sup>83</sup> «Извлечения» из всеподданнейших отчетов министра народного просвещения за 1898–1901 гг. – СПб., 1901–1903; Всеподданнейшие отчеты министра народного просвещения за 1899–1913 гг. – СПб.; Пг., 1901–1916; Всеподданнейшие отчеты обер-прокурора Святейшего синода по ведомству православного исповедания за 1899–1913 гг. – СПб.; Пг., 1915; Всеподданнейшие отчеты по ведомству учреждений имп. Марии за 1899–1911 гг. – СПб., 1904–1913; *Статистический временник Российской империи.* – СПб., 1866: Отд. III, гл. 2. – С. 47–63; *Россия в конце XIX века / Под общ. ред. В. С. Ковалевского.* – СПб., 1900; *Народная энциклопедия научных и прикладных знаний.* – Т. X. Народное образование в России. – М., 1910; *Издания земств 34 губерний по общей экономической и оценочной статистике, вышедшее за время с 1864 по 1 января 1911 гг.* – СПб., 1911; *Одновременная перепись начальных школ Российской империи, произведенная 18 января 1911 г.* – Вып. 16, ч. I, II. – 1916.; *Россия 1913 год. Статистикодокументальный справочник / Отв. ред. Л. П. Корелин.* – СПб., 1895; *Небольсин А. Г.* Историко-статистический очерк общего и специального образования. – СПб., 1884; *Вершинин Н. А.* В помощь учащим в начальных народных училищах, членам училищных советов, земских и городских управ. Краткий сборник законоположений. – М., 1915.

<sup>84</sup> *Всеподданнейший доклад статс-секретаря Куломзина по поездкам в Сибирь 1896–1897 годов.* – СПб., 1898; *Куломзин А. Н.* Опытный подсчет современного состояния нашего народного образования. – СПб. – Пг., 1912.

<sup>85</sup> *Сведения о бюджете на 1796–1826 гг.* опубликованы в т. 45 «Сборника Русского исторического общества» (далее – РИО), за 1803–1864 гг. – в работе Печерина Я. И. «Исторический обзор росписи доходов и расходов» (СПб., 1896, 1898); за весь XIX в. – в юбилейном издании Министерство финансов (1802–1902) (СПб., 1902. Т. I–II). Точные сведения о бюджете высших и центральных учреждений России за 1866–1914 гг. содержат ежегодные «Отчеты государственного контроля по исполнению государственной росписи и финансовых смет» (СПб. – Пг., 1868–1915).

<sup>86</sup> *Смета доходов и расходов Министерства народного просвещения на 1863–1918 гг.* – СПб., 1862–1917; *Смета доходов, расходов и специальных средств на 1892 г., 1894–1900 г., 1905 г., 1907 г., 1908 г., 1910–1917 г.* – СПб. – Пг., 1891–1916: в 20 т.; *Экономическая оценка народного образования.* – СПб., 1899.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.