

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ НА ПЕРЕЛОМЕ XIX–XX ВЕКОВ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ОБРАЗОВАНИЮ (В 2011–2013 ГОДАХ) ДОКТОР ЭКОНОМИЧЕСКИХ НАУК,
ПРОФЕССОР, АКАДЕМИК РАЕН
Александр Николаевич Дегтярёв

Символично, что начало XIX века в России ознаменовалось не только новым царствованием – Александра I, но и новой административной реформой, важной частью которой стало создание в сентябре 1802 года Кабинета министров из восьми министерств, в том числе Министерства народного просвещения. Первым министром народного просвещения Российской империи был назначен граф Петр Васильевич Завадовский, немало сделавший для формирования первого в России кодифицированного законодательного акта в сфере образования, получившего название «Предварительные правила народного просвещения» и утвержденного указом императора 24 января 1803 года.

Отмена крепостного права в 1861 году дала надежду на торжество прогрессивных и просветительских идей общественного развития, однако после покушения на Александра II реакция вновь начала брать верх и окончательно одержала победу после убийства императора в 1881 году. Внутренняя политика, в частности в образовании, усердно следовала провозглашенной в свое время министром просвещения графом С.С. Уваровым формуле: «православие, самодержавие, народность». Жесткий чиновничий контроль и сословность уровней образования, монархические устои и церковное вероучение, свертывание демократических начал образования и великодержавный шовинизм стали нормой и требованиями в российской школе практически на последующие полвека. Вместе с тем вторая половина XIX столетия, положившая начало промышленной революции в России, требовала решительных перемен в системе образования. Миллионы безграмотных крестьян, получивших в результате реформ Александра II свободу от крепостной зависимости, нуждались в элементарных знаниях для ведения собственного хозяйства. В этот период в педагогическом сообществе учебных округов, а также в гражданском обществе прошел предварительное обсуждение новый «Устав низших и средних учебных заведений», а с утверждением в 1864 году указом Правительствующего сената

«Положения о начальных народных училищах» реформа общего образования начала приобретать осязаемые контуры. В первую очередь, была признана необходимость серьезно увеличить финансирование системы, в том числе путем кредитования сельских общин для открытия новых школ грамотности и начальных народных училищ, составивших первооснову общего образования Российской империи. Вскоре получили новые уставы гимназии, средние учебные заведения, университеты и учительские семинарии, ставшие кузницей педагогических кадров для начальной школы.

«Педагогика пореформенной России справедливо считается огромным культурно-историческим достоянием нашей цивилизации. Как и другие науки, она явилась результатом многовекового гуманистического развития народного и государственного духа Российской империи и вобрала в себя не только глубинную историческую педагогическую культуру народа, населявшего самую огромную империю мира, но и богатые традиции, возникавшие в период формирования единого духовно организованного знания о человеке как предмете воспитания. Это знание включало не только педагогические, но и юридические воззрения» (Овчинников А.В. Политико-правовой процесс в отечественном образовании 1801–1917 годов : дис. ... д-ра пед. наук. М., 2010. С. 45–46).

Известный юрист того времени профессор В.В. Ивановский в своих трудах (см., например: Ивановский В.В. Учебник административного права. 4-е изд. М., 1911) стремился раскрыть глубинные процессы формирования личных и общественных причин и последствий интеллектуального развития личности и правовых оснований взаимодействия государственных институтов и граждан в рамках этого процесса. По мнению автора, достижение разумного баланса между директивно-распорядительной и регламентированной «долей государства» и свободой выбора личности должно являться основой общественного договора в этой сфере. При этом он выделял две цели общего образования – образовательную и воспитательную и подчеркивал триединство целеполагания общего образования: педагогические свободы, систематичность классно-урочной методологии и «особость» в сочетании с преемственностью всех ступеней образования. Поразительно, но факт: мы сегодня, по прошествии 100 лет, вновь ведем дискуссии вокруг тех же системообразующих основ образования.

Все наиболее важные вопросы системы народного образования были предметом обсуждения Государственного совета, а также специально созданной под председательством министра народного просвещения комиссии, куда вошли и представители ряда других ведомств. Комиссия, начавшая свои систематические заседания с января 1900 года, рассмотрела и подготовила Государственному совету и императору целый пакет предложений объемом восемь томов, направленных на реформирование средней школы, в том числе касающихся расширения и углубления подготовки педагогических кадров, создания при университетах специальных педагогических курсов за счет государственных субсидий.

Одобренная царем программа подготовки новых уставов гимназий и реальных училищ, положений и уставов педагогических институтов, программ педагогической подготовки, а позднее и реформы средней образовательной школы в течение нескольких лет обсуждалась в учебных округах и правительственных комиссиях, вплоть до 1906 года, положив начало министерскому проекту кодифицированного закона об образовании, внесенного в Первую Государственную думу.

Сегодня очевидно, что проект закона рождался не спонтанно и не на пустом месте: в течение предшествовавших десятилетий прошли апробацию его «предшественники» – положения и уставы, в которых не только были обстоятельно прописаны нормы, регулировавшие правоотношения в сфере народного образования, но и содержались принципиальные положения государственной политики в этой области, предусматривавшие единство образования и воспитания личности, в контексте традиционных нравственных и социокультурных основ российского народа.

Как известно, рубеж XIX и XX веков стал переломным и в самой истории Российского государства. Обострившиеся в российском обществе противоречия привели его к серьезному политическому и социальному размежеванию. Под напором этих процессов царское самодержавие сдавало одну позицию за другой. Манифест 17 октября 1905 года сделал российскую монархию конституционной и привел к образованию Государственной думы, ставшей первым опытом демократической законодательной деятельности в России.



Царское правительство С.Ю. Витте вместе с Государственной думой предприняли ряд мер по усилению народного доверия. Министра просвещения Павла Николаевича Игнатъева, служившего в этой должности в 1915–1916 годах, так и называли в прессе: «министр общественного доверия».

К тому времени российское общество имело безусловные успехи в просвещении своих граждан – представителей разных сословий и готовилось к практической реализации принципа всеобщего начального образования. Этот вопрос стал даже предметом общественной дискуссии в среде новых политических сил, представлявших различные слои российского общества. Практически все без исключения партии и общественные движения включали в свои программы вопросы просвещения в духе традиционных нравственных ценностей общества, сформировавшихся в российском культурно-историческом пространстве (См.: Полное собрание подробных программ существующих политических партий. Вильно, 1906). С началом работы в 1906 году нового представительного законодательного органа Российской империи – Государственной думы – эти дискуссии перешли в плоскость политико-правовых отношений, институционализировавшихся соответствующими нормами и законами, учитывающими национальные гуманитарные традиции и многовековой поликультурный путь развития российского общества в новых координатах исторического развития.

Совершенно очевидно, что принимавшиеся дореволюционной Государственной думой законодательные акты в основном достаточно адекватно рефлексировали на новые политические, социальные и экономические вызовы того времени, трансформировавшиеся в результате воздействия экзогенных и эндогенных факторов значительно быстрее, чем нормативная правовая база. Институциональные отношения, заложенные новыми законодательными актами, в силу своей регулятивной функции начали формировать и новые правовые отношения в сфере образования, доминантами среди которых были гарантируемые государством всеобщность и обязательность образования для детей школьного возраста. Наилучшим образом отразил настроение современного ему общества в отношении духовно-культурной миссии образования выдающийся государственный и общественный деятель того времени, юрист и ученый К.П. Победоносцев: «Все люди с рождения своего приобретают равные права на полнейшее развитие своих способностей. Другое положение состоит в том, что главным орудием этого развития служит книжное обучение» (Победоносцев К.П. Сочинения. СПб.: Наука, 1996. С. 213).

Однако традиционный для российского просвещения путь эволюции, основанный на исторической селекции образовательных принципов и технологий, стремительно трансформировался. Радикальные подходы революционно настроенных политических сил постепенно демонтировали и модернизировали прежнюю образовательную среду Российской империи. Идеология обновления образовательной сферы проникала во все элементы системы, становилась каркасом новой парадигмы российского просвещения. Процессы трансформации всей социально-экономической системы государства приобретали необратимый характер. В истории России наступала новая эпоха. Историческая реконструкция и обобщение опыта этой эпохи не только представляют культурологический интерес, но и имеют безусловное научное и практическое значение с точки зрения эвристичности и репрезентативности исследуемой модели общественных правовых отношений для современных условий трансформации.

Исследование истории законодательного обеспечения развития образования в России в дореволюционный период воссоздает картину общественных и правовых процессов в это переломное для страны время, раскрывает первопричины и логику последовавших перемен в образовательной сфере. Многочисленные публикации, специальные сборники и монографии тех лет (см., например: Пругавин А. Законы и справочные сведения по народному образованию. СПб., 1912; Чехов Н.В. Народное образование в России с 60-х годов XIX века / сост. Н.В. Чехов. М.: Польза, 1912; Миропольский С. Школа и государство. Обязательность обучения в России (исторический этюд). 3-е изд. СПб., 1910; Толстой И. Заметки о народном образовании в России. СПб., 1907) свидетельствуют о значительном интересе к образовательной теме со стороны не только педагогической общественности, но и юристов, политиков, представителей институтов гражданского общества. Основываясь на анализе этих источников, можно с уверенностью констатировать, что в целом рос-



сийское общество обеспечило реальные предпосылки для систематизированного и масштабного законодательного процесса в сфере народного образования.

Однако Октябрьская революция впоследствии коренным образом изменила ход событий, и уже новая законодательная и юридическая база стала основой для институционализации правовых и общественных отношений в сфере российского образования молодой советской республики.

В Первой Государственной думе возглавлявшаяся А.И. Гучковым партия «Союз 17 октября», или октябристы, выступавшая за сильную конституционную монархию, а также солидаризовавшиеся с ними в этом вопросе партии монархического толка в ходе предвыборных баталий настаивали на сохранении традиционной для российского просвещения парадигмы, основанной на известной триаде: православие, самодержавие и народность. Во всех программах подчеркивалась мысль о необходимости воспитания у молодого поколения патриотизма и уважения к христианским началам, семейным и общественным ценностям. При этом неотъемлемой частью программы октябристов было требование о всеобщем начальном образовании детей, а также о возможности создавать частные учебные заведения и пансионы.

Усилилось понимание общества и в отношении практики применения получаемых в школах знаний в развивающейся экономике страны: профессиональная направленность обучения все больше находила отражение в учебных программах. Особенно активно эту линию проводили представители Торгово-промышленной партии и Всероссийского торгово-промышленного союза, защищавшие интересы мелкой и средней буржуазии, торговцев и промышленников.

В духе времени систематические дискуссии вокруг проблем просвещения выплескивали идеи расширения академических свобод для преподавателей и студентов, создания народных университетов и общественных курсов просветительского толка. Провозглашалось требование равноправия русского и родных языков в преподавании в начальной школе. Программные установки у многих партий того времени выглядели вполне современно. Так, к примеру, мало кому ныне известная Партия свободомыслящих записала в своей предвыборной программе, что «цель всей культурно-просветительской работы – это воспитание человека по идеалу гуманности: физически сильного и здорового, умственно просвещенного, морально и социально подготовленного к жизни в обществе и родном народе» (Полный сборник платформ всех русских политических партий. СПб., 1906). Справедливости ради следует отметить, что программные документы этой партии в части просвещения отличаются глубокой продуманностью всех сторон деятельности системы образования, вплоть до единой типологизации учебных заведений всех уровней на основе преемственных, стандартных учебных программ (практически идея современного ФГОС!) и механизма финансирования, соответствующего действовавшему в ту пору административно-политическому делению Российской империи: «Расходы по содержанию школ должны падать на государство и на земство (а в автономных областях – на органы местного самоуправления), мелкие земские единицы должны быть освобождены от всяческих школьных расходов; специальные школы – земледельческие, промышленные и торговые типов низшего и среднего – должны учреждаться на основе земства, общеобразовательные, высшие, средние и низшие школы должны содержаться на общественные средства». И вновь мы видим практически современный подход к организации российского образования.

Партию кадетов – конституционалистов-демократов – возглавлял П.Н. Милюков, объединивший крупные политические силы на платформе подчинения Конституции и законам. В образовательной политике партия кадетов поддерживала формы организации и управления, основанные на сочетании ответственности государства за общее образование населения, автономии университетов и просветительских институтов гражданского общества, государственных и частных источников финансирования образовательных учреждений.

Партии левого толка, в частности РСДРП и социалисты-революционеры, все сферы деятельности государства и общества рассматривали исключительно с политических позиций. Отсюда чрезмерная политизированность программ развития российского образования. В программе РСДРП основной акцент в этом вопросе был сделан на обеспечение всеобщности и обязательности общего и профессионального образования для всех детей обоего пола в возрасте до 16 лет, а также права граждан на получение образования на родном языке.



Первая Государственная дума начала свою работу 27 апреля 1906 года и проработала до 7 июля, рассмотрев на своих заседаниях несколько вопросов, касающихся народного просвещения. Естественно, что первый в истории России парламент в начальный период своей работы уделил особое внимание первому в истории страны посланию императора народным избранникам. Ответный документ Государственной думы прошел в ходе его выработки многочисленные и весьма ожесточенные политические дебаты и отразил политические взгляды первых российских парламентариев, в том числе и в сфере народного просвещения. В нем, в частности, говорилось: «Государственная дума считает также своим долгом употребить все усилия для поднятия народного просвещения, и прежде всего озаботиться выработкой закона о всеобщем бесплатном обучении» (Государственная дума. Созыв I. Стенограф. отч. Т. 1–2. СПб., 1906. С. 165).

Работа Второй Государственной думы длилась с 20 февраля по 2 июня 1907 года. Однако и в этот короткий с исторической точки зрения период в России произошло немало важных событий. Перед депутатами Государственной думы 6 марта 1907 года впервые выступил премьер-министр страны П.А. Столыпин, который в своем докладе, посвященном новой концепции государственного устройства в условиях демократических перемен, уделил должное внимание народному просвещению (Столыпин П.А. Нам нужна великая Россия. Полное собрание речей в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906–1911. М., 1991). Исполнительная власть империи, находясь в жестких тисках нарастающего противостояния между самодержавием и демократическими силами, была вынуждена предложить относительно реалистичную программу развития, отвечавшую запросам времени. Кажется, что общедоступность и обязательность начального образования, преемственность образовательных ступеней и забота о рачительном воспроизводстве педагогических кадров становятся уже аксиомой государственной политики в сфере народного просвещения. Запланировано ежегодное и весьма существенное увеличение государственных инвестиций в развитие образовательной сферы. В подтверждение этой позиции правительства Министерство народного просвещения внесло в Государственную думу законопроект о введении в стране всеобщего начального образования. Законопроект содержал основные принципы государственной политики в сфере образования: всеобщность и обязательность начального образования для детей обоего пола и вне зависимости от вероисповедания и национальной принадлежности. Законом предусматривалась не только шаговая доступность школы для крестьянских детей (не более трех верст), но и соотношение количества учащихся и педагогов, оплата учительского труда, финансовые инструменты в сфере образования, гарантированное обеспечение школ учебно-методической литературой, создание адекватных времени норм санитарии и гигиены. Увы, как показала дальнейшая история нашего государства, реализовать эти планы реформирования стране удалось лишь через два десятилетия. Реализация столь масштабных задач требовала колоссальных инвестиций, кратно превышавших имевшие место ранее объемы государственного финансирования системы народного просвещения: министр просвещения Петр Михайлович Кауфман запросил на реализацию этого мегапроекта свыше 100 млн рублей.

Многочисленные и малопродуктивные дебаты, проходившие в профильной комиссии Государственной думы и на ее пленарных заседаниях, в силу их политической ангажированности не дали практического результата и не привели к консенсусу законодательной и исполнительной власти государства. Ввиду исключительной важности указанного направления законотворческой деятельности в Государственной думе впервые была образована комиссия по народному образованию, которую возглавил кадет П.Д. Долгоруков, с тремя подкомиссиями: по начальному образованию, по среднему, высшему, профессиональному образованию и по общим вопросам, где и сосредоточилась практически вся работа над профильными законопроектами. Однако преждевременный роспуск Второй Государственной думы затормозил наметившийся системный процесс законопроектной деятельности в сфере российского образования. В оставшееся до ее роспуска время депутаты успели принять лишь проект временных правил по народному образованию, которые зафиксировали основополагающие принципы новой реформы образования. Важно заметить, что этот документ обстоятельно прописывал механизм межбюджетных отношений в сфере образования, существенно расширявших полномочия местных органов самоуправления в вопросах финансирования школ, их кадрового обеспечения и управления на принципах коллегиальности и подотчетности.



Высокая степень подготовленности законопроекта способствовала логическому развитию и завершению дискуссии по поводу указанных документов в следующем созыве Государственной думы, названной современниками Думой народного просвещения. За время деятельности Третьей Государственной думы в 1907–1912 годах депутаты рассмотрели и приняли множество законодательных актов, давших дополнительный импульс развитию российского образования. Комиссию Госдумы по народному образованию возглавил барон В.К. фон Анреп, а его заместителями (товарищами) стали Е.П. Ковалевский и С.М. Богданов.

Министерство народного просвещения незамедлительно внесло в новую Думу новый законопроект, предусматривавший поэтапное введение в стране всеобщего и бесплатного начального образования на основе 4-летнего срока обучения на единых для всех губерний условиях. Проект вызвал бурные дискуссии в депутатском корпусе и в обществе. Появилось несколько новых версий, выдвинутых как либеральным крылом политиков, так и консерваторами. Основные дискуссии, как и следовало ожидать, развернулись вокруг ключевых вопросов системы: структуры и инструментов управления, источников и объемов инвестиций, светского характера, содержания и языка обучения. (Заметим, кстати, что через 100 лет мы в VI Государственной Думе обсуждали те же проблемы при прохождении нового закона об образовании 2012 года.) Каждый из этих вопросов в контексте базового законопроекта или в формате отдельного законопроекта, например о выделении государственного кредита на введение всеобщего начального обучения, обсуждался вплоть до весны 1908 года, когда и был принят, наконец, данный закон. Выделение ежегодного государственного кредита в размере 6,9 млн рублей на «запуск» системы всеобщего начального образования в виде субсидий городским и сельским органам местного самоуправления послужило основой масштабных институциональных преобразований в сфере российского образования. Впоследствии (в 1909 году) сумма госкредита на указанные цели была увеличена до 10 млн рублей в год.

Десятки заседаний Комиссии по образованию, ее подкомиссий и Особого совещания по вопросам просвещения систематизировали законотворческий процесс в образовательной сфере, постоянно расширяя круг субъектов права и предметов его ведения. Так, среди финансово-правовых аспектов законопроектной деятельности следует отметить такие вопросы, как образование специализированных ссудных фондов для строительства сети начальных школ в отдаленных районах губерний, формирование порядка и источников оплаты труда педагогам разных ступеней обучения, разработка принципов целеполагания и содержания внешкольного образования с механизмом финансирования, разработка порядка оказания социальной поддержки учительству, например «Положения о послеслужебном обеспечении учителей», и др.

В течение всего периода работы Третьей Государственной думы депутаты обсуждали два базовых варианта реформы народного образования – министерский и думский, но так и не смогли достичь консенсуса. В итоге закон о всеобщем начальном образовании так и не был принят, несмотря на то что вопросы народного просвещения обсуждались в повестке дня Думы свыше 300 раз! Среди них были весьма важные для образовательной системы законы. Например, они затрагивали проблемы, связанные с процедурами открытия частных учебных заведений или полномочиями уездных и городских училищных советов, в состав которых включались представители земских учреждений или городской думы, а также учительства и духовенства. Упорно добивались депутаты увеличения ежегодных ассигнований на строительство новых и реконструкцию старых школ, формирования библиотечных и архивных фондов, увеличения жалования учителям с учетом стажа работы и регламентации их педагогической нагрузки, обеспечения минимально необходимого «социального пакета» учителям, включая их пенсионное обеспечение, и поддержки программ духовно-культурного развития на основе общественных институтов просвещения. Не забыты были в этой масштабной работе даже церковно-приходские школы на отдаленных окраинах империи: на их нужды выделялись скромные, но все же осозаемые средства, главным образом на жалование учителям. В целом, благодаря системному подходу к формированию законодательной базы образования, Третья Государственная дума стала поистине Думой народного просвещения, заложившей основы масштабной и глубоко продуманной эволюционирующей реформы – от начальной школы до высшего профессионального образования.



Не получив в ходе многолетних дебатов базового кодифицированного закона, исполнительная власть в лице Министерства народного просвещения, стремясь придать практический импульс процессу модернизации образования, 27 октября 1911 года издает циркуляр под названием «Руководящие указания директорам и инспекторам народных училищ о постановке школьного дела», где формулируются практически те же задачи, что и в законопроекте, но уже в порядке инструктивных указаний подведомственным учреждениям и их руководителям (Распоряжение Министерства народного просвещения от 27 октября 1911 года №31835 // Русская школа. 1912. №1. С. IV–VI).

Вклад парламентариев третьего созыва был по достоинству оценен депутатами Четвертой Государственной думы, приступившими к работе в конце 1912 года и сделавшими следующее заключение: «Руководствуясь принципами, установленными в согласии с выводами современной педагогики и с требованиями общественной пользы, принципами, признанными и Министерством народного просвещения и Государственной думой третьего созыва, выработать такую систему законоположений, которая обеспечивала бы действительное применение к жизни этих руководящих принципов» (Проекты законов, одобренные Государственной думой. Созыв IV. Сессия I. СПб., 1913. С. 27).

Вместе с тем в течение 1912–1917 годов Четвертая Государственная дума, в том числе Комиссия по образованию, которую возглавил граф В.А. Бобринский, проделала в целом немалую работу, направленную на законодательное закрепление ряда принципиальных новаций в сфере образования, не считая частных вопросов, вроде учреждения медицинского факультета при Императорском Санкт-Петербургском университете или Венского ремесленного училища в Царицыне и др. Значительные усилия депутатской комиссии были направлены на законодательное обеспечение сохранности таких особенностей российского просвещения, как обучение наукам в сочетании с православным вероучением, поддержка церковно-приходских школ в союзе с главным духовным ведомством Российской империи – Святейшим синодом. Получили окончательную форму нормы законов о частных школах и домашнем образовании. Гендерная политика в сфере образования также приобрела вполне толерантные формы: разрешалось смешанное обучение детей обоего пола в школе, получили законодательную поддержку различные формы высшего образования для женщин, их право на работу школьными педагогами.

Все основные направления деятельности государства в сфере образования получили законодательно оформленные, экономически и организационно обеспеченные инструменты. Таким образом, можно констатировать, что получил правовое оформление процесс формирования в общественном сознании базовой триады участников образовательного процесса: государства, общества (земства) и личности педагогов – и перераспределения между ними финансово-административных полномочий, управленческих и педагогических функций, а также профессионального и общественного контроля.

Однако практическое применение этих инструментов в ближайшее десятилетие, как известно, оказалось невозможным в силу объективных причин: грянувшая вскоре Первая мировая война, а за ней Октябрьская революция и Гражданская война надолго прервали этот эволюционный процесс.

СТАТЬЯ ПОДГОТОВЛЕНА ПРИ УЧАСТИИ
ПОМОЩНИКА ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Л.Р. Дегтярёвой