

Светлана ГАЛИУЛЛИНА

Становление государственной системы попечения о народном образовании

В России остро стоит проблема необходимости создания социального института попечительства в образовательной сфере, благодаря которому могут оптимально эффективно решаться задачи развития творческого, научного и профессионального потенциала. Опыт российского государства по попечительству богат и разнообразен. В дореволюционный период были заложены основные принципы формирования попечительства: высочайшее покровительство, постоянное внимание видных государственных деятелей; государственно-частное партнерство, говоря современным языком – широкое участие общественности, прозрачность финансирования образования. В XIX веке была создана нормативно-правовая база, в частности уставные нормы, определяющие структуру института попечительства о народном образовании.

Под управлением и контролем попечителей и попечительских советов в учебных заведениях страны эффективно реализовывались финансовые (управление финансами, привлечение дополнительных источников финансирования – благотворительность, вспомоществование студентам, стипендии и др.), административно-хозяйственные и учебно-воспитательные функции (мощная духовная поддержка, цензура учебников, наглядных пособий, формирование учебных планов с учетом эстетического и физического развития учащихся). Результатом функционирования данного института стало то, что система образования за короткие сроки поднялась до уровня мировых высокоразвитых держав.

Манифестом императора Александра I от 8 (20) сентября 1802 года «Об учреждении министерств» в целях «воспитания юношества и распространения наук» [1] было образовано Министерство народного просвещения, напряженная деятельность которого выразилась и в разработке законодательных и подзаконных актов. Министр народного просвещения имел «в непосредственном ведении своем Главное Училищное Правление», которое должно было «особенно пещись об успехах учебных заведений… несколько губерний объемливающего» [2].

Манифестом от 23 января 1803 г. утверждались «Предварительные правила народного просвещения», которые стали первым законодательным актом, закрепившим новую образовательную систему страны. Это была по существу первая государственная образовательная доктрина. Одновременно 24 января 1803 г. был Высочайше утвержден «Училищный устав», на базе которого 5 ноября 1804 г. принят «Устав учебных заведений, подведомых университетам» [1]. Впервые в правовое поле образовательного пространства был введен новый институт – попечительство во главе с попечителем, ставший отличительной особенностью российской системы.

Светлана ГАЛИУЛЛИНА – кандидат медицинских наук, начальник методического отдела Уфимской государственной академии экономики и сервиса

Попечитель учебного округа – «важная должность в Министерстве Народного Просвещения… передаточная инстанция между Министром и его округом» [3, с.451] – одновременно являлся и попечителем университета.

Необходимо отметить, что понятие «попечительство» не было новым для России. В системе образования оно введено в сентябре 1754 года, во время пребывания двора Елизаветы Петровны в Москве, когда принималось окончательное решение об основании университета. 12 (24) января 1755 г. императрица подписала Указ об основании Московского университета. Согласно Проекту об учреждении университета куратор (в переводе с латинского куратор (curator) и есть попечитель, то есть лицо, которому поручено руководство кем-чем-либо) выступал ключевой фигурой в его управлении, контролирующей всю деятельность университета [3, с.22, 95]. Фактически первым нормативно закрепленным попечителем в образовательной сфере можно считать И.И. Шувалова.

В Уставах образовательных учреждений (университетов, училищ) имелась специальная глава «О Попечителях учебных округов, Помощниках их и Окружных инспекторах». В ней были определены должностные обязанности самого Попечителя Учебного округа и его помощников. Что касается Учебного округа, то он создавался из «учебных заведений определенного числа губерний и областей», и каждый управлялся попечителем [4, с.2].

Сначала были образованы шесть учебных округов: Московский, Виленский, Дерптский, Санкт-Петербургский, Харьковский и Казанский (1803 г.). В 1824 году последовало новое распределение губерний по тем же шести округам, сообразно разделению губерний на округа генерал-губернаторского управления. В 1829 г. создан Белорусский учебный округ, в 1832 г. – Киевский и Одесский, в 1839 г. – Варшавский учебный округ. В 1848 г. утверждено положение о Кавказском учебном округе. В 1850 г. восстановлен Виленский учебный округ, в 1874 г. образован Оренбургский.

Центрами учебных округов с 1803 по 1835 гг. являлись университеты, на которые наряду с научными и учебными задачами возлагались и административно-организационные функции. Они должны были управлять всеми учебными заведениями своего округа, в связи с чем при советах университетов создавались училищные комитеты, и профессора университетов должны были выполнять функции инспекторов, которых тогда называли визитаторами.

Все учебные заведения находились между собой в органической связи, была установлена строгая административная зависимость низших звеньев системы народного образования от высших. Попечители учебных округов должны были визитировать вверенные им округа не реже одного раза в два года, осуществлять руководство ректорами, оставаясь остальное время в Санкт-Петербурге. Каждому попечителю выделялись средства на проезд в учебные округа для их осмотра в размере 10000 руб. [3, с.2]

С приходом в 1833 году на пост министра народного просвещения С.С. Уварова институт попечительства совершенствовался, расширялись полномочия попечителей учебных округов. До этого граф Уваров в течение 10 лет сам был попечителем Санкт-Петербургского учебного округа. Он не раз доводил до императора сведения о бедственном положении университетов.

Пользуясь большим доверием со стороны императора, С.С. Уваров убедил его в необходимости внесения дополнений в прежний университетский устав. В 1835 г. был утвержден новый, по которому университеты лишались права руководить средними и низшими школами и создавать научные общества, а управление учебными заведениями передавалось в непосредственное ведение попечителей учебных округов. Ректор университета становился представителем попечителя в университете. Попечителю же была отведена центральная роль в университетской иерархии и в управлении учебными заведениями округа. На него и Совет при нем была возложена ответственность за состояние средних и низших учебных заведений. По закону попечитель обязан был проживать на территории учебного округа, вверенного ему. С передачей власти над всеми учебными учреждениями округа этой должности произошло усиление правительственного надзора за обеспечением благонадежности учебных заведений для предотвращения западных либеральных политических идей. Главная цель государственного реформирования заключалась в дальнейшем утверждении триединства: «православие, самодержавие, народность», то есть национальных приоритетов. Возрастало также значение административной вертикали, была значительно упрощена схема управления учебными заведениями, и улучшалась их материально-финансовая база.

В дальнейшем в Уставе 1863 г. положение о попечителе было ограничено, но его статус оставался неизменным: сохранены чрезвычайные полномочия попечителя, оставлено право вето в решении важных, прежде всего кадровых, вопросов управления.

По Уставу 1884 года произошли нормативные изменения в управлении университетами. Полномочия попечителя оставались неизменными, но повысился статус ректора.

В этот период увеличилось число учебных округов. В 1885 г. был образован Западно-Сибирский учебный округ; в 1893 г. Дерптский учебный округ был переименован в Рижский с администрацией в Риге.

С 1881 г. для эффективного функционирования учебных округов правительством оказана государственная поддержка в виде выделения ассигнаций: для Санкт-Петербургского – 23750 руб., Московского – 26550 руб., Казанского – 19600 руб., Харьковского – 21350 р., Киевского – 23850 р., Одесского – 20100 р., Виленского – 22940 р., Дерптского – 17750 р., Оренбургского – 18250 руб. [5, с.105]

Оказывая финансовую помощь, правительство заботилось об усилении надзора за образовательными учреждениями. Еще в 1803 г. с целью оптимизации управления учебным округом, а также для коллегиальности принятия решений по учебным и хозяйственным делам были учреждены Совет попечителя и Канцелярия округа, которая в то же время являлась канцелярией попечителя. По части управления учебными заведениями округа попечитель мог делегировать часть своих полномочий помощнику и специально созданной должности – окружному инспектору, а также имел право назначать профессора для консультаций [4, с.4].

Попечитель учебного округа принимал по своему усмотрению необходимые меры по соблюдению норм закона в принадлежащих к учебному округу образовательных учреждениях и по исполнению должностными лицами своих обязанностей.

По устройству новых учебных заведений, преобразованию существующих и «вообще по делам большой важности» попечи-

тель учебного округа должен был вносить представления непосредственно в Министерство народного просвещения.

В своей деятельности попечители учебных округов руководствовались правилами, изложенными в Уставе о службе, а также дополнениями, которые были прописаны в уставах и положениях учебных заведений [4, с.4].

Министерство народного просвещения заботилось о персональном составе попечителей. Первыми стали «молодые друзья Императора», его доверенные лица – попечитель Московского учебного округа и университета, сенатор М.Н. Муравьев, преподававший молодому государю русскую словесность, русскую историю и нравственную философию, попечитель Санкт-Петербургского учебного округа Н.Н. Новосильцев, президент Академии наук, председатель Комиссии составления законов, пользующийся особым доверием императора; попечитель Харьковского учебного округа и университета, граф С.О. Потоцкий, попечитель Виленского учебного округа и университета, князь Адам Чарторижский, попечитель Дерптского учебного округа и университета, генерал-майор Ф.И. Клингер, директор Кадетского корпуса, попечитель Казанского учебного округа и университета С.Я. Румовский [5, с.104-105].

Образовательной системе в Российской империи придавался высокий государственно-общественный статус, подтвержденный личным участием самого императора и видных государственных и общественных деятелей. Утвердился тезис о том, что император – верховный попечитель.

Мощным стимулом развития системы образования и страны в целом стало создание государственной системы попечения о народном образовании (кураторства, попечительства), подкрепленной законодательной базой и регламентом ее деятельности, которые постоянно совершенствовались.

Институт попечительства исторически являлся признаком «русской модели образования». Ни в одной европейской стране того времени не было подобного опыта. Его осмысление имеет большую практическую значимость, так как позволяет извлечь уроки из прошлого, правильно оценить и взвешенно применить их результаты в интересах развития и модернизации исторически сложившейся отечественной системы образования.

В современных условиях становится актуальной практика социального партнерства государства и общественности в управлении образованием, которые на условиях софинансирования должны участвовать в формировании образовательного пространства, особенно в содержательной его части. Возрастает роль попечительства как социального института, объединяющего предпринимательские сообщества, ученых и научно-педагогические кадры, работодателей, родителей обучающихся, то есть непосредственных участников развития образовательной сферы.

Таким образом, попечительство формируется как социальный институт, который необходим для развития образовательной сферы и должен быть общественным органом управления образованием, обеспечивающим формирование стратегии и перспективных планов развития образовательных учреждений. Для повсеместного установления и дальнейшего совершенствования этого института необходимо осуществить комплекс мер законодательного, организационного и научно-методического характера, учитывающих традиционную систему образования и положения Болонской декларации. Эти действия должны быть нацелены на рациональную децентрализацию управления образовательным процессом и особенно – на предоставление учебным заведениям большей автономии – корпоративной самостоятельности с учетом региональных социально-экономических условий. Важнейшая роль принадлежит субъектам образовательной политики, то есть представителям общественности и предпринимательского сообщества, которых представляют попечители. Поэтому предлагается ввести институт попечительства в образовательных учреждениях всех уровней подготовки. Для этого имеются благоприятные факторы: государственные стандарты, учитывающие интеграцию в европейское образовательное пространство, регулярная классификационная аттестация научно-педагогических кадров и школьных учителей, система стимулирующей оплаты педагогического и научного труда, единый государственный экзамен и альтернативные формы образования.

Литература

1. Новый энциклопедический словарь. Двадцать восьмой том. Петроград: «Издательское дело бывшее Брокгауз-Ефрон», б.г. С.125.
2. *Горбунова Е.И.* Благотворители и меценаты в истории Московского университета / под редакцией В.И. Тропина. Москва: Издательство МГУ, 2008. С.3.
3. Московский университет в воспоминаниях современников 1755-1917. Сборник / составитель Ю.Н. Емельянов. М.: Современник, 1989.
4. Свод Законов Российской Империи повелением Государя Императора Николая Первого. Том IX, Часть I. Санкт-Петербург, 1893.
5. Энциклопедический словарь. Т. 69. Репринтное воспроизведение издания Ф.А. Брокгауз-И.А. Ефрон 1890 г. Ярославль: «ТЕРРА-ТЕРРА», 1993.

В декабре минувшего года общественность Новосибирской области отметила знаменательную дату – 100-летие со дня создания Общества попечения о народном образовании. Эта благотворительная организация имела целью содействовать распространению образования как в самом Новониколаевске, так и в пределах Томской губернии. В фонде Новониколаевской городской управы (ныне Государственный архив Новосибирской области) сохранились документы, отражающие деятельность Общества: докладные записки, ходатайства о сборе средств на постройку зданий для детского сада и детских площадок, о необходимости открытия народной читальни, библиотеки, «музея наглядных пособий», народного театра. Есть материалы Сибирского съезда по внешкольному образованию, состоявшегося в 1915 г. в Томске. История Общества попечения о народном образовании стала предметом исследования местных ученых и краеведов.