Т.М. Порхова,
кандидат исторических наук

ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Значение образования как важнейшего фактора развития государства и общества на протяжении XIX – XX вв. постоянно возрастало. В современных условиях роль образования в развитии российского общества определяется «задачами ее перехода к демократическому и правовому государству, к рыночной экономике, необходимостью преодоления опасности отставания страны от мировых тенденций экономического и общественного развития»[1].

Российская система образования, включающая уездные и губернские училища (гимназии), сеть университетов, а также созданное в 1802 г. Министерство народного просвещения, сложилась к началу XIX в. Государственная образовательная политика, реформы образования были тесно связаны с преобразованием в других областях жизни, актуальными социально-политическими и экономическими проблемами. Наука и образование, существующие в условиях научной дискуссии, даже в рамках бюрократической системы заставляют государство считаться с ними ради сохранения интеллектуальных ресурсов как источника экономического процветания. В то же время состояние образования, политика государства в этой области является критерием развития страны, сферой развития международных связей[2]. Это требовало проведения отчасти либеральной политики в образовательной сфере, соответствующей западным образцам и традициям.

Однако власть в России по отношению к образованию не отказывалась и от проведения жесткой линии. Государственная образовательная политика России в XIX в. сопровождалась созданной в государственном аппарате системой сдержек и противовесов,

[1] Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. М., 2002. С. 3.

[2] См.: *Чернозуб С.П.* Реформа высшей школы. Наследие и диктат традиций // Общественные науки и современность. 1998. № 2. С. 41 – 51.

практически сводившей на нет все нововведения. В основе подходов к организационной стороне проведения образовательной политики лежало стремление сосредоточить максимальное количество функций управления в руках государства, т. е. чиновника, ограничить университетскую автономию путем закрепления за государством права назначать ректора, контроля качества образования, включая формирование образовательных программ, подбор педагогических кадров, расходование финансовых и материальных средств и т. д.

Анализ системы образования, выработавшей в XIX в. основополагающие принципы управления школой, изучение ее истории и опыта реформирования представляет несомненный интерес, ибо создает предпосылки для осмысления определенных закономерностей этого процесса и дает ориентиры подхода к формированию современной образовательной политики. Представляется важным проанализировать одно из основных условий стабильности сложившейся российской образовательной системы, а именно: влияние органов высшей власти империи во второй половине XIX – начале XX в. на формирование государственной политики в сфере образования.

Политика государства в области образования формировалась и законодательно закреплялась в таких высших органах власти, как Государственный совет, Правительствующий сенат, Комитет министров, Совет министров, которые были органами законотворчества, верховного надзора, суда и подчинялись непосредственно императору. С 1905 г. в систему высших органов вошла Государственная дума. Права, обязанности, функции законодательных, законосовещательных и исполнительных органов на разных этапах исследуемого периода нередко изменялись.

Позиция самодержавной власти, взаимодействие правительственных группировок и ведомств в выборе курса деятельность центрального и местного аппарата Министерства народного просвещения по реализации политики правящих кругов в образовательной сфере являлись одним из важнейших факторов формирования образовательной политики государства. Огромное влияние на политику в области образования оказывал лично император и члены его семьи, Собственная его императорского величества канцелярия (СЕИВК).

Личная позиция монарха определялась сформировавшейся позицией по вопросам развития образовательной системы и политики, подверженности монарха политическому и придворному влиянию, а также уровнем интеллектуального развития личности. Организационно влияние монарха выражалось в личных докладах министров народного просвещения самодержцу, рассмотрении отчетов учебного ведомства, проектов преобразований высшими органами власти, прежде всего Государственным советом, СЕИВКом, Комитетом и Со-

ветом министров, сенатом, синодом. Император либо лично присутствовал при обсуждении вопросов в Государственном совете, что было довольно редко, либо прочитывал журналы заседаний Государственного совета и Комитета министров, к которым могли прилагаться докладные записки на его имя. Формирование образовательной политики осуществлялось в узком кругу ближайшего окружения, высшей бюрократии, среди которых деятелей либеральной ориентации почти не было. Такие фигуры, как Д.А. Милютин, А.В. Головнин, И.И. Толстой, П.Н. Игнатьев в бюрократической среде были скорее исключением.

Использовался и другой вариант доведения до сведения государя мнений участников дискуссий в государственных органах: записка передавалась доверенному лицу в расчете на его способность пробудить интерес к проблеме[1]. Пометы императора на журналах Комитета министров носили законоутверждающий характер и были кратки. Выбор доверенных лиц определялся личными пристрастиями монарха. Среди способов политического влияния, например, на Александра III следует отметить скорее личностно ориентированные, нежели формально-бюрократические. Так, одним из них была игра на увлечении царя произведениями искусства. После вручения художественных подарков следовала аудиенция, и можно было рассчитывать на положительное решение вопроса[2].

Характеризуя взгляды монархов на образовательные вопросы, можно отметить, что как и Александр III, Николай II большее значение придавал воспитательной стороне в ходе реализации образовательных мер, понимая под воспитанием политические аспекты формирования религиозно-нравственных, монархических и национальных устоев. По отношению к народной образованности взгляды Александра II, Александра III и Николая II основывались на идее ограничительного общего обучения и формировании прикладных знаний и трудовых навыков, ведущей роли духовенства в народной школе.

В вопросах среднего образования монархи были сторонниками классической системы, хотя и в разной степени. Так, Александр III делал акцент на укреплении сословности, продворянском характере состава учащихся. Финансирование образовательной системы, усилившееся в его царствование, имело сословно-приоритетный характер. Общественная инициатива, в частности земская, оценивалась им негативно. Немногочисленные (12) резолюции Александра III на отчетах министра народного просвещения с положительной оцен-

[1] См.: *Середонин С.М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. СПб., 1902. С. 317.
[2] Там же. С. 367.

кой деятельности отдельных земств по образованию не меняли его общего подхода к роли общественности[1]. Проблемы отечественного образования, по его мнению, могли решаться только на основе ведущей роли государства и государственного контроля. В целом программа образовательной деятельности не была четко сформулирована монархами, но носила достаточно цельный ограничительно охранительный характер.

Среди высших органов государственной власти в формировании образовательной политики большое значение имел Комитет министров. На начальном этапе его деятельности рассматривались все важнейшие вопросы просвещения, нормативные документы по созданию новых университетов, лицеев и др. В конце XIX в. следует отметить пристальное внимание Комитета к церковноприходским школам. Еще в 1879 г. при обсуждении вопроса о мерах по пресечению противоправительственной пропаганды. Комитет министров выразил единогласное убеждение, что «духовно-нравственное развитие народа, составляющее краеугольный камень всего государственного строя, не может быть достигнуто без предоставления духовенству преобладающего участия в заведовании народными школами»[2]. По решению Комитета в 1884 г. церковно-приходские школы были выделены из Министерства народного просвещения и переданы в Духовное православное ведомство.

В Комитете министров по проблемам народного образования в 60 – 80-е гг. XIX в. было рассмотрено 188 губернаторских отчетов, 109 ходатайств различных учреждений, 57 записок министров на имя государя по вопросам народного образования, 35 отчетов комиссий по рассмотрению ежегодных отчетов министра народного просвещения[1]. Среди этих документов наиболее часто внимание Комитета как субъекта формирования политики привлекали вопросы, связанные с учащимися, их положением, дисциплиной и контролем над ними (23%). За ними следовали вопросы состояния общественно-педагогического движения в разных его проявлениях и развития начальной школы (по 18%). Реже подвергались рассмотрению вопросы положения учительства и среднего образования (соответственно 16 и 17%). Общие вопросы состояния системы образования

---

[1] *Середонин С.М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. С. 319.

[2] *Тхоржевский И.И.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 4. СПб., 1902. С. 417.

[3] См.: *Шевелев А.Н.* Школа. Государство. Общество. Очерки социально-политической истории общего школьного образования в России второй половины XIX в. СПб., 2001. С. 100.

рассматривались в Комитете недостаточно (8%)[1]. Следует также обратить внимание на довольно большую активность местных структур, инициировавших рассмотрение конкретных вопросов.

Участие Комитета министров в формировании образовательной политики может быть правильно понято при определении удельного веса вопросов образования во всем количестве разрешавшихся дел. Из общего числа дел, решавшихся в Комитете министров во второй половине XIX в. (1855 – 1893 гг.) доля вопросов Министерства народного просвещения колебалась в диапазоне от 1,72% (1880 г.) до 4,45% (1855 г.) и 4,9% (1882 г.). Следует заметить, что в начале царствования Александра II и Александра III внимание к образовательной сфере было наибольшим[2].

В ноябре 1861 г. Александром II был учрежден Совет министров – коллегия высших чинов государства для обсуждения вопросов общегосударственного характера, годовых отчетов глав министерств и ведомств. Большинство проектов 60-х гг. XIX в., в том числе школьных, обсуждалось на его заседаниях. Деятельность Совета министров была прекращена в 1882 г. и только в 1905 г. он был реорганизован. «Учреждением Совета министров» 1906 г. он должен был направлять и объединять действия главных начальников ведомств по вопросам законодательства и высшего государственного управления. В 1907 – 1914 гг. совет рассмотрел 31 вопрос по науке, просвещению, искусству[3]. П.А. Столыпин требовал от министра народного просвещения повысить ответственность руководителей за порядок в учебных заведениях, исключать виновных в беспорядках и «не переваливать на правительство» выполнение своих обязанностей.

Вне компетенции Совета министров с октября 1905 по февраль 1917 гг. находились СЕИВК и Ведомство учреждений императрицы Марии (ВУИМ). В период деятельности Государственной думы Совет министров принял ряд постановлений и разъяснений, ведущих к еще большему сужению круга ведения законодательного органа, в том числе по ВУИМ. В ноябре 1907 г. Совет министров признал необходимым, чтобы на его предварительное рассмотрение вносились все важнейшие законодательные предположения по ВУИМ, а также вопросы, имеющие связь с другими частями государственно-

---

[1] См.: *Середонин С.М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. СПб., 1902. С. 358 – 369.

[2] См.: *Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 178.

[3] См.: *Королев Н.Т.* Совет министров в России в 1907 – 1914 гг. // Исторические записки. М., 1984. № 110.

го управления или требующие новых расходов Государственного казначейства[1].

Другим органом высшей государственной власти, участвовавшим в формировании образовательной политики, был созданный в 1810 г. Государственный совет, высшее законосовещательное учреждение. Главной задачей Государственного совета было обсуждение политических проектов компетентными государственными деятелями с внесением в их разработку элемента коллективной ответственности. Во второй половине XIX в. этот орган стал, как считал исследователь Зайончковский П.А., олицетворением конституционных надежд либеральной российской общественности[2]. В это время Государственный совет в определенной степени представлял собой орган, оппозиционный самодержавию, особенно в царствование Александра III. Однако реальные возможности министров-реформаторов либеральной ориентации воздействовать на царя были невелики. Их оппозиционность носила скорее характер эмоционального отношения. Самодержцы по-разному относились к мнению Государственного совета, в том числе по образовательным вопросам. Александр II считал участие его в формировании внутренней политики необходимым элементом, Александр III предпочитал важнейшие вопросы решать в узком министерском кругу.

Государственный совет не был единственным законосовещательным органом империи. Довольно часто после рассмотрения в Комитете министров, СЕИВКе, синоде, отдельных высших комитетах законопроекты поступали на утверждение монарха, минуя общее собрание Государственного совета. С 30-х гг. XIX в. установилась практика еженедельных докладов царю главами отдельных ведомств. Эти «всеподданнейшие» доклады иногда без обсуждения в Государственном совете утверждались государем, становились законами.

Среди образовательных вопросов, изучавшихся в ходе работы Государственного совета, были такие, как обсуждение проектов Положений различных типов учебных заведений: начальных (1864, 1874), средних (1864), уездных, городских училищ (1869, 1872), учительских семинарий и институтов (1871). Проект университетского устава 1883 г. обсуждался в Государственном совете в течение 20 заседаний. В 1879 г. было принято мнение Государственного совета о передаче школ Горного ведомства в ведение Министерства народного просвещения. В 1889 г. изучалось состояние обучения в классических гимназиях за 18 лет их существования. Так как Государ-

[1] РГИА. Ф. 1276. Оп. 20. Д. 17. Л. 64-69 об.

[2] См.: *Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. С. 214.

ственный совет утверждал государственный бюджет, в который закладывались и образовательные расходы, то из проблем народного просвещения в основном рассматривались вопросы по выделению текущих или единовременных финансовых средств для нужд системы образования по запросу Министерства просвещения или других ведомств. Государственный совет обсуждал также общие направления изменения системы образования, корректировал деятельность и полномочия разных ведомств. В 1887 г. состоялось обсуждение «Общего плана промышленного и технического образования», в 1887-м и 1892 гг. – проблемы единства управления начальной народной школой[1].

Государственный совет, как и другие государственные органы, вмешивался в мелкие и частные вопросы работы учреждений просвещения, подменяя не только Министерство народного просвещения, но в местные учреждения власти и управления. В школу переносились военно-бюрократические порядки беспрекословного подчинения духу и букве десятков уставов, положений, наставлений, правил, циркуляров и указаний. Всего за 1855 – 1890 гг. Государственный совет обращался к вопросам образования 83 раза, в том числе по финансовым вопросам – 11 раз; проблемам средней, начальной школы и положения учительства соответственно 21, 33 и 15 раз; по законодательному введению льгот по образованию – 3 раза[2]. В эпоху «контрреформ» поддержка царем мнения меньшинства часто имела решающее значение для успешного преобразования системы образования в консервативном направлении[3].

Таким образом, Комитет министров и Государственный совет не представляли собой органов государственной власти, способных оказать серьезное влияние на формирование образовательной политики, если основные направления изменения уже были сформированы императором, обладающим решающим словом. Вносимые этими структурами в проекты коррективы лишь конкретизировали отдельные черты, но не изменяли сути.

В годы первой русской революции Государственный совет был коренным образом реформирован. С апреля 1906 г. в связи с образованием Государственной думы члены Государственного совета стали наполовину назначаться царем и наполовину избираться, в том числе и от Академии наук и университетов*. В 1900 г. в составе Государ-

---

[1] См.: *Середонин С.М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. СПб., 1902.

[2] Там же. С. 354.

[3] См.: *Зайончковский П.А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970.

* Съезд выборщиков от ученых избирал 6 членов Государственного совета.

ственного совета был образован новый департамент – промышленности, наук и торговли. В нем стали рассматриваться все дела, относящиеся к области народного образования.

В конце XIX – начале XX в. через Государственный совет прошли дела об издании правил для низших ремесленных школ, бесплатного наделения землей и лесом сельских училищ, рассматривались предложения Министерства народного просвещения и других ведомств об условиях учреждения различных высших учебных заведений, особенно технических. Вместе с тем Государственный совет тормозил решение основных вопросов просвещения, прежде всего, введения в стране всеобщего обязательного бесплатного начального образования. В феврале 1917 г. Государственный совет был упразднен.

Правительствующий сенат как орган надзора и суда за первую половину XIX в. провел 91 сенаторскую ревизию, в том числе образовательных учреждений, но они имели в основном формальный характер[1]. Зависимое положение Сената и малооперативный аппарат определяли несущественную роль этого учреждения в утверждении законности и справедливости. В области надзора за государственным аппаратом он нередко оттеснялся Комитетом министром и СЕИВКом. В то же время в Сенате приводились к присяге чиновники, определенные высочайшими указами к должности, если они находились в столицах. По ведомству просвещения это были ректоры университетов, директора гимназий и народных училищ и др. Сенат обсуждал и принимал решения по спорным кадровым и иным вопросам работы учреждений просвещения и других органов. Например, в 1878 г. было дано разъяснение возникшему разногласию между Тверским общественным управлением и училищным начальством о том, от кого зависит перемещение и увольнение законоучителей, учителей и учительниц начальных школ, содержащихся на средства города[2]. В 1879 г. Сенат запретил преподавательскую работу в школах всем лицам, лишенным «особых прав» и преимуществ. После февраля 1917 г. были ликвидированы Особое присутствие и Верховный уголовный суд сената. Декретом советской власти от 22 ноября (5 декабря) 1917 г. этот высший орган российской империи был упразднен.

Входивший в состав высших государственных учреждений Святейший синод в пореформенное время усилил свое влияние на народные массы. В 1885 г. в составе Синода был учрежден орган надзора и управления за учебными заведениями, находящимися в его

[1] См.: *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. 4-е изд., перераб. и доп. М., 1997. С. 140.

[2] Свод главнейших законоположений и распоряжений о начальных народных училищах и учительских семинариях. Ч. I / Сост. П. Анин. СПб., 1890. Стб. 1637.

ведении, – Совет по церковно-приходским школам. Большое внимание школьным вопросам уделял обер-прокурор синода в 1880 – 1905 гг. К.П. Победоносцев, считавший, что социальный вопрос является, прежде всего, вопросом воспитания.

Таким образом, созданный «исторической властью» в XIX в. государственный механизм управления в сфере образования показал неспособность к изменениям, которые требовала жизнь, особенно в начале прошлого века. Принципиально перестроить эту машину власть не стремилась. В результате наиболее важные решения как необходимые основы жизни обновлявшейся страны не были введены в действие. Эволюция российской государственности в сторону правового государства с конституцией и парламентом определялась консервативным политическим курсом правящих верхов, подчинявшим вопросы образовательной политики другим приоритетам.

В то же время практический опыт государственного управления образовательной сферой оказался не только богатым и разнообразным, но и многоуровневым. Народное образование в России было сложной многопрофильной системой. Несмотря на отсутствие ведомственного единства в вопросах оперативного управления, был создан механизм выработки образовательной политики, позволявший все же осуществлять реформирование российской школы. Его эффективность определялась изменением соотношения сил между государством и обществом. Во второй половине XIX в. происходило постепенное делегирование части государственной власти, в первую очередь в сфере образования, местным общественным силам, а с 1906 г. – Государственной думе. Однако отношения власти и общественных сил не отличались последовательностью, завершенностью разработки различных вопросов функционирования как самой образовательной системы, так и механизма государственного управления ею. Очень немногие представители государственной бюрократической элиты России так оценивали роль школы, как председатель Совета министров П.А. Столыпин, который в январе 1911 г. отмечал: «Школа как воспитательница народа является неотъемлемым и одним из драгоценнейших достояний государства»[1].

Опыт совместной работы министерств, ведомств, представительных структур в исследуемый период показал, что у большинства представителей бюрократических верхов отсутствовало понимание необходимости в общегосударственных интересах сотрудничества с общественными силами в сфере народного образования.

[1] РГИА. Ф. 1276. Оп. 7. Ед. хр. 6. Л. 98 об.