



УДК 93(94)

Региональная модель власти в системе общего образования Восточной Сибири в имперский период

И. Н. Мамкина

Забайкальский государственный университет, г. Чита

Аннотация. Рассматривается проблема формирования региональной модели власти в сфере общего образования на примере Восточной Сибири. Историографический анализ показал недостаточную степень изученности проблемы в рамках региона в дореволюционных изданиях и отсутствие комплексного исследования современными авторами. Автором предпринята попытка изучения процесса формирования региональной модели власти в контексте общероссийской окружной системы управления образованием в имперский период. Используя системный анализ, ретроспективный, сравнительно-исторический методы, автор обозначил структурный состав региональной модели, особенности ее формирования, характерные черты, установил степень влияния особенностей геополитического положения Восточной Сибири на развитие региональных органов власти. Определено, что значительная удаленность восточной окраины империи от центральных органов управления обусловила замедленные темпы развития системы образования в регионе. На основе анализа архивных документов выявлено, что введение должности визитатора обусловило тенденцию к формированию региональной модели управления образованием. Отмечено, что изменение политического курса во второй четверти XIX в. привело к обособлению управления учебными заведениями в Восточной Сибири и выведению их за рамки общеимперской окружной системы управления. Сопоставляя пореформенную систему образования в Центральной России и на ее восточной окраине, автор указал, что реализация реформы на окраине осуществлялась с запозданием при ограниченном участии общественности. Формирование структурных элементов региональной модели власти имело затяжной период. Во втором десятилетии XX в. модель включала Главное управление гражданскими учебными заведениями, три дирекции и 21 инспекторский район, оставаясь за рамками окружного общероссийского управления. Сделан вывод о влиянии территориального фактора на эффективность системы управления и об особом подходе к формированию региональной модели власти в системе общего образования в Восточной Сибири.

Ключевые слова: Восточная Сибирь, власть, управление, региональная модель, система образования, главный инспектор народных училищ.

На современном этапе социального развития образование занимает в государственной политике одно из важнейших направлений. Создание конкурентоспособной системы просвещения обеспечивает государству основу для реализации глобальных социально-экономических проектов. Правильно выбранные мировоззренческие акценты формируют устойчивую социальную базу, содействующую удовлетворению государственных и националь-

ных интересов. В условиях перехода к демократической политической системе вопросы управления огромной, многонациональной, поликонфессиональной страной, в том числе и в системе образования, становятся остроактуальными. Осмысление исторического опыта построения системы управления с учетом особенностей геополитического положения региона позволит создать наиболее эффективную систему взаимоотношений центра и регионов.

Историография данного вопроса представлена довольно широким кругом публикаций. В исторической науке вопрос организации власти в регионах рассматривался с различных позиций. Одним из ведущих направлений можно выделить изучение института губернаторства в контексте механизма государства. Определение места и роли губернаторов, оценка их деятельности всегда были привлекательны для исследователей. Первые работы по этому направлению появились еще в дореволюционной России [3; 8]. Авторы рассматривали систему управления в контексте ее развития, не затрагивая отдельные сферы деятельности губернаторов.

В советский период направление исследований принципиально не изменилось. Государственный аппарат продолжали изучать с учетом существовавшей идеологии [9; 10]. Заметим, что в работе П. А. Зайончковского представлен анализ деятельности как центральной, так и губернской администрации. Исследование позволяет определить традиции российского чиновничьего аппарата, выделить особенности развития. В большинстве исследований советского периода утвердилось мнение о консервативной деятельности губернаторов в области народного просвещения. Губернаторам ставилось в вину субъективный подход к развитию просвещения, проведение внутренней политики, направленной на пресечение вольнодумства. Отметим, что это мнение верно лишь отчасти, необходимо учитывать, что в развитии народного просвещения значительную роль играло население. Инициатива по открытию и содержанию новых школ исходила не только от губернаторов, но и от местных обществ.

В конце XX в. интерес к изучению региональной системы власти возрос. Появляется ряд работ, посвященных организации управления Сибирью [7; 12; 13; 15–17]. Авторы реконструировали систему власти, определили проблемы развития региональной власти в условиях Азиатской России. Исследования Л. М. Дамешека, Н. П. Матхановой, А. В. Ремнева создали солидную научную базу, характеризующую взаимосвязь между властными структурами, сферу распространения властных полномочий.

Одной из тенденций современной историографии становится расширение проблематики и усиление интереса к вопросам организации региональной системы управления народным образованием. Наиболее активно в данном направлении проявила себя историческая школа Западной Сибири. А. В. Блинов, О. А. Голикова, И. В. Неупокоев и другие впервые вводят в научный оборот сведения по организации органов власти в области просвещения в Западной Сибири [1; 2; 5; 6; 14]. Авторы уделяют внимание образовательной политике государства, выявляют особенности и отличия региональной системы от общероссийской. Безусловно, исследования

А. В. Блинова и его учеников существенно обогатили сибирскую историографию в области изучения истории образования, создали наукоемкую базу для сравнительного анализа при изучении сходных вопросов в соседних регионах. Тем не менее проблема организации региональной учебной власти в Восточной Сибири фактически не исследовалась.

Целью данной работы является изучение процесса формирования модели региональной власти в сфере народного образования в Восточной Сибири в контексте общероссийской окружной системы.

В Российской империи на этапе появления первых образовательных учреждений вопросы управления решались путём узковедомственного подчинения. Началом формирования первых специализированных органов управления образованием можно считать создание в 1782 г. Комиссии об учреждении народных училищ, которая стала центральным звеном в зарождающейся системе. В 1786 г. дополнительным элементом управления становятся губернаторы с полномочиями попечителей учебных заведений.

Значительная удалённость восточной окраины от центра замедляла своевременную реализацию распоряжений и указов центральных властей. Началом реализации екатерининской реформы в регионе можно считать 1789 г., когда при активном содействии генерал-губернатора Ивана Алферьевича Пиля в Иркутске впервые открылись единственные в Восточной Сибири главное и малое народные училища [11, с. 121].

Процесс формирования взаимосвязанной вертикальной системы просвещения в России приходится на начало XIX в. Реформы Александра I ввели всесословность, доступность, преемственность учебных заведений, централизацию управления. Реформированная система учебных заведений преобразовалась в совокупность учреждений начальной, средней и высшей школы. Управление осуществлялось посредством организации учебных округов и института попечителей. На базе университетов создано шесть учебных округов (Московский, Виленский, Дерптский, Санкт-Петербургский, Харьковский и Казанский) с учебно-административными функциями. Округа возглавляли попечители, которые одновременно являлись ректорами университетов. Управление учебными заведениями в округе осуществлялось особым Училищным комитетом. В губерниях и областях управление учебными делами возлагалось на директоров, штатных и почетных смотрителей.

Самым крупным округом считался Казанский, который включил Вятскую, Казанскую, Саратовскую, Самарскую, Симбирскую и Астраханскую губернии, а также Сибирь и Среднюю Азию. В этот период в Восточной Сибири действовали главное народное училище в Иркутске, малые народные училища в Красноярске, Енисейске, Верхнеудинске. Огромная слабооселённая территория восточной окраины страны оказалась фактически безнадзорной. Учитывая сложившиеся обстоятельства, сибирский генерал-губернатор М. М. Сперанский в 1821 г. ввёл должность визитатора, на которую был назначен директор Иркутской гимназии статский советник П. А. Словоцов, в будущем автор известного труда «Историческое обозрение Сибири» [18]. Введение новой должности с определённой компетенцией

стало тенденцией к формированию региональной модели управления просвещением, обусловленной местным территориальным фактором.

События на Сенатской площади в 1825 г. повлекли за собой изменение государственной политики в области образования. Новые уставы учебных заведений упразднили либеральные начала, ликвидировали преемственность учебных заведений, доступность обучения, существенно ограничили автономию университетов. Преобразования 1828 г. углубили процесс формирования особой региональной системы управления в Азиатской России. В 1828 г. правительство упразднило должность визитатора, передав систему образования восточной окраины в подчинение гражданским губернаторам, вернув им полномочия попечителей. В 1841 г. все учебные заведения Азиатской России были изъяты из общей системы учебных округов и переданы под контроль генерал-губернатора. Управление учебными заведениями на местах возлагалось на директоров и смотрителей народных училищ. Таким образом, в 1840-х гг. в Восточной Сибири сформировалась особая система управления образованием, которая была выведена из общероссийской окружной системы, что нарушило ее единство.

Во второй половине XIX столетия практика государственного строительства на окраинах дополнилась и осложнилась необходимостью решения задачи экономического освоения новых земель в единой связке с Европейской Россией. Преобразования 1860-х гг. привели к кардинальным изменениям в социокультурной сфере и создали благоприятные условия для модернизации российского образования. Изменения, принятые в нормативной базе 1860-х гг., предполагали реформирование средней и начальной школы, заложили основы развития женского образования. Образовательная реформа восстановила принципы всеобщности, преемственности и доступности.

По инициативе министра народного просвещения А. В. Головина реформировано управление образованием. В составе министерства были восстановлены учёный комитет и Главное правление училищ. Исполнительный орган министерства Департамент народного просвещения разделили на разряды в соответствии с выполняемыми функциями. Таким образом, появились разряды общих дел, начальных, средних, высших учебных заведений. Полномочия попечителей учебных округов существенно расширились.

Демократизация российского общества обусловила необходимость включения в систему образования общественного участия. В земских областях власти внедрили механизм реализации частной инициативы посредством организации училищных советов. Однако все изменения преимущественно касались Европейской России. На окраинах ситуация принципиально не изменилась. Лишь в 1867 г. после неоднократных ходатайств восточносибирских генерал-губернаторов и инспекции помощника попечителя Санкт-Петербургского учебного округа А. В. Латышева в регионе власти учредили должность главного инспектора народных училищ. Генерал-губернатор, освободившись от административно-хозяйственных полномочий, сохранил функции «для ближайшего надзора... и для направления учебной части соответственно видам правительства и пользам края».

Дальнейшее развитие региональной модели продолжалось на фоне возрастания количества учебных заведений. В 1872 г. в Забайкальской области была учреждена должность инспектора народных училищ. В 1884 г. по решению Государственного совета в Иркутской губернии введена первая должность директора. В Забайкальской области «...переименовали в такую же должность инспектора народных училищ». В этом же году в Иркутской губернии учреждена инспекция, включавшая учебные заведения Иркутского, Балаганского и Верхоленского округов. В Енисейской области должность инспектора была введена в 1887 г. В Якутской области управление осталось без изменений до 1900 г. На фоне учреждения новых должностей сохранялись штатные смотрители и попечительство в лице генерал-губернатора. Подчинение главного инспектора генерал-губернатору и министру народного просвещения обусловило дуализм системы.

Тем не менее, несмотря на сложности в управлении учебными заведениями, национальные и территориальные особенности края, деятельность учебной администрации имела положительный результат. В целом по Восточной Сибири к началу XX в. усилиями учебных властей было открыто три мужские гимназии, два реальных училища, три учительские семинарии, 13 женских гимназий и более тысячи начальных училищ разного типа. Управление возросшим количеством учебных заведений затруднялось из-за обширной территории Восточной Сибири и недостатка профессиональных кадров. Администрация продолжала неоднократные обращения к центральным властям с просьбой об увеличении штатов инспекции.

Необходимо отметить, что кадровые проблемы были характерной чертой системы управления образованием по всей стране. Многочисленные ходатайства региональных властей на фоне увеличения числа начальных училищ подтолкнули власти к принятию решения. 24 мая 1900 г. в Государственном совете утвердили новое штатное расписание дирекций и инспекций. С 1 июля в Иркутской губернии дополнительно ввели две должности инспекторов, в Енисейской губернии и Якутской области – по одной. В 1900 г. в Восточной Сибири количество инспекторских районов увеличилось до двенадцати: три – в Енисейской губернии, четыре – в Иркутской области, четыре – в Забайкальской области и один – в Якутии. В 1904 г. для повышения эффективности управления якутского инспектора власти утвердили должность делопроизводителя и увеличили расходы на ревизии на 1000 р. Нововведение приравнивало штат и полномочия якутского инспектора народных училищ к статусу дирекции. В конце первого десятилетия XX в. под влиянием территориального фактора региональная система управления продолжает дальнейшее развитие. В июле 1909 г. из первого инспекторского района Иркутской дирекции выделили пятый, позднее в Забайкальской области учредили пятый и шестой инспекторские районы. Отметим, что по площади инспекторские районы Восточной Сибири в десятки раз превосходили таковые в Европейской России. Самая большая по площади инспекция была учреждена в Якутии, она включала Виллойский уезд размером 1 005 000 км² с девятью училищами, Верхоянский уезд площадью 1 078 000 км²

с пятью училищами и Колымский уезд площадью 688 000 км² с двумя училищами, в совокупности это 2 771 000 км² с 16 учебными заведениями.

В начале XX в. в Восточной Сибири окончательно сформировались ключевые элементы ведомственного механизма управления народным просвещением, представленные дирекциями и инспекциями народных училищ. Проблемы развития региональной системы образования всё чаще получали разрешение без участия генерал-губернатора. Однако геополитические особенности региона обусловили ряд проблем в системе управления. Инспекторам и директорам подчинялись территории, сравнимые с площадью небольших европейских государств с пёстрым социально-этническим составом населения. Удалённость и малочисленность населённых пунктов, кочевой образ жизни части населения препятствовали эффективности инспекторов, которые были вынуждены либо сокращать количество ревизий, либо пускаться на самотёк административно-хозяйственную часть. Нельзя забывать и о возрастающем документообороте. Следовательно, созданная на местах модель управления на деле характеризовалась слабым государственным контролем и в целях усиления эффективности требовала дальнейшего развития.

С принятием в 1908 г. закона «Об отпуске 6 900 000 руб. на нужды начального образования» начинается стремительное развитие начальной школы. Реализация закона привела к росту числа учебных заведений. В 1910 г. в Восточной Сибири обучались 54 546 учащихся в 1205 учебных заведениях, на содержание которых выделялось 1 236 495 р. [4, с. 115]. С увеличением финансирования началась подготовка к введению всеобщего начального образования. В связи с особенностями Восточной Сибири реализация мер по введению всеобщего образования требовала разработки специальной региональной программы, ответственность за которую была возложена на главного инспектора.

Развивающаяся система общего образования предполагала соответствующую эффективную систему управления. В 1911 г. главный инспектор народных училищ Восточной Сибири получил полномочия попечителя учебного округа. Соответственно, в Восточной Сибири формируется Главное управление гражданскими учебными заведениями. Введение всеобщего начального образования потребовало не только дополнительных средств, но и дополнительных штатов. 18 мая 1911 г. Министерство народного просвещения утвердило новое штатное расписание инспекторов. Количество инспекций в стране увеличилось на 52, четыре из них открыли в Восточной Сибири. Одна из четырёх инспекций учреждена в Якутской области. К 1913 г. в Восточной Сибири функционировало три дирекции и 21 инспекторский район.

Учреждение Главного управления гражданских учебных заведений закончило формирование региональной ведомственной системы управления народным просвещением. Освободившись от контроля генерал-губернатора, система управления сохранила единоначалие и доминирующую роль государства, обособленность элементов. Тем не менее, устранив дуализм, система управления так и осталась за рамками окружной, общероссийской систе-

мы. Её отличительными чертами становятся дифференцированность, иерархичность, строгая субординация, ограниченное участие общественности, зависимость от геополитического положения Восточной Сибири. Характерной чертой региональной модели управления образованием становится затяжной период ее развития с 1786 по 1911 г.

Таким образом, в поисках эффективной системы организации управления огромными территориями неизбежно возникает проблема формирования особой региональной модели власти, обусловленной особенностями региона. Степень ее децентрализации зависит от интересов государства. Применительно к системе образования в Восточной Сибири государство стремилось сохранить доминирующее положение, однако в условиях освоения огромной слабозаселенной территории эффективность государственной модели объективно снижалась и требовала особого подхода к ее организации.

Список литературы

1. *Блинов А. В.* Деятельность Томской дирекции народных училищ в конце XIX – начале XX в. / А. В. Блинов, О. А. Голикова // Вестн. КемГУ. – 2008. – № 2. – С. 21–23.
2. *Блинов А. В.* Реализация принципов положений 1864 и 1874 гг. по управлению начальными народными училищами в рамках Западно-Сибирского учебного округа // Изв. Алт. гос. ун-та. – 2012. – № 4-1. – С. 27–32.
3. *Блинов А. И.* Губернаторы : ист.-юрид. очерк / А. И. Блинов. – СПб. : Типолит. К. Л. Пентковского, 1905. – 368 с.
4. Всеобщее обучение : сб. законов и правительств. распоряжений / сост. К. И. Денисов. 1907–1913 гг. – СПб. [б. и.], 1913. – Вып. 1.
5. *Голикова О. А.* Проекты создания и открытие Дирекции народных училищ Западно-Сибирского учебного округа в конце XIX в. // Актуал. проблемы ист. иссл.: взгляд молодых учёных. – 2011. – С. 111–116.
6. *Голикова О. А.* Создание и развитие системы управления начальными школами Западно-Сибирского учебного округа : дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / О. А. Голикова. – Кемерово, 2012. – 202 с.
7. *Дамешек Л. М.* Внутренняя политика царизма и народы Сибири (XIX – начало XX в.) / Л. М. Дамешек. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1986. – 165 с.
8. *Евреинов В. А.* Гражданское чиновничество в России : ист. очерк / В. А. Евреинов. – СПб. : Тип. А. С. Суворина, 1888. – 116 с.
9. *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М. : Высш. шк., 1968. – 368 с.
10. *Зайончковский А. П.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. / А. П. Зайончковский. – М. : Мысль, 1978. – 288 с.
11. Иркутская летопись (летописи П. И. Пежемского и В. А. Кротова) / предисл., добавл., прим. И. И. Серебrenникова. – Иркутск : Паровая тип. И. П. Казанцева, 1911. – 410 с.
12. *Маркова И. Б.* Управление Сибирью в 20–60-е гг. XIX в. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / И. Б. Маркова. – Новосибирск, 1985. – 18 с.
13. *Матханова Н. П.* Генерал-губернаторы Восточной Сибири середины XIX в. / Н. П. Матханова. – Новосибирск : Изд-во СО РАН, 1998. – 428 с.
14. *Неупокоев И. В.* Управление школьным делом в Тобольской губернии в конце XVIII–XX вв. // Образование и наука. – 2013. – № 1. – С. 58–73.

15. Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX в. / А. В. Ремнев. – Омск : Изд-во ОмГУ, 1995. – 236 с.

16. Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика второй половины XIX – начала XX в. / А. В. Ремнев. – Омск : Изд-во ОмГУ, 1997. – 252 с.

17. Ремнев А. В. Генерал-губернаторская власть в XIX столетии. К проблеме организации регионального управления Российской империи // Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX в.). – М. : Моск. обществ. науч. фонд, 1997. – С. 52–66.

18. Сеченова А. А. Управление учебными заведениями Западной Сибири до учреждения учебного округа (1803–1885 гг.) [Электронный ресурс] // Проблемы и перспективы развития психологии и педагогики : материалы Междунар. заоч. науч.-практ. конф. – URL: <https://sibac.info/conf/pedagog/ix/36947> (дата обращения: 12.06.2016).

The Regional Model of Power in the System of General Education in Eastern Siberia of the Imperial Period

I. N. Mamkina

Transbaikal State University, Chita

Abstract. The article deals with the problem of the forming of the regional model of power in Eastern Siberia's sphere of general education. Historiographic analysis showed the insufficient knowledge of the problem within the region in the pre-revolutionary publications and the absence of the multy-method research of the modern authors. For the investigative purpose the author makes an attempt to study the process of the forming of the regional model of power in the context of the national system of the District Department of Education in the imperial period. The author defines the structure of the regional model, peculiarities of its formation, its characteristic features, the extent of the influence of the geological position of Eastern Siberia on the development of regional authorities, using the look back analysis, the system-oriented approach, the comparative historical method. It is defined that the considerable remoteness of the Empire's eastern suburb from the central authorities caused slow rates of the development of the system of education in the region. On the basis of the analysis of archival documents it is determined that the introduction of the position of a superintendent caused the tendency of the formation of the regional model of the education authority. It is noted by the author that the change of the political course in the second quarter of the XIX century caused not only the isolation of the education authority in Eastern Siberia but also its removal in the imperial District Department of Education. Comparing the post-reform education system in the Central Russia and its eastern outskirts, the author points out that the realization of the outskirts reform was carried out belatedly with the limited public participation. The formation period of the structural elements of the regional authority model took long time. At the second decade of the XX century, remaining isolated from the national District Department of Education in Russia, the model consisted of the Main Administration of the civil educational institutions, three directorates and 21 inspectorial districts. Summing it up, the author draws the conclusion that the role of the territorial factor on the authority system's efficiency is great. Also the special approach to the formation of the regional authority model in Eastern Siberia's sphere of general education is pointed out.

Keywords: Eastern Siberia, power, District Department of Education, the regional model, the system of education, superintendent of public schools.

Мамкина Инна Николаевна
кандидат исторических наук,
заведующая, кафедра теории
государства и права
Забайкальский государственный
университет
664082, г. Чита, ул. Чкалова, 140
тел.: 8(3022)26-72-18
e-mail: mail@zabgu.ru

Mamkina Inna Nikolayevna
Candidate of Sciences (History), Head
Department of Theory of State and Law
Transbaikal State University
140, Chkalov st., Chita, 664082
tel.: 8(3022)26-72-18
e-mail: mail@zabgu.ru