

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ НАЧАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕРЕВОЛЮЦИОННОГО ПЕТЕРБУРГА

Статья посвящена малоизученным аспектам развития отечественной начальной школы в контексте исследования истории городских систем образования и перспектив общественного участия в этом процессе. На большом материале исторических источников автор показывает достижения, проблемы и условия успешности деятельности Петербургской городской думы в образовании, актуальные в решении современных школьных проблем.

Актуальность темы связана с потенциалом историко-педагогического обоснования развития современной отечественной школы, в котором важно самостоятельное изучение городских систем образования с их недостаточно изученной региональной и социокультурной (относительно сельской школы) спецификой [13, с. 17], с развитием историко-образовательной урбанистики как особого направления историко-педагогических исследований [24]. История работы городских дум в образовании в отличие от земской образовательной деятельности изучена значительно хуже, а становление петербургской начальной школы не становилось предметом специального исследования, чаще представляя работы, делавшие с опорой на петербургский материал выводы по истории всей национальной системы образования [18; 23]. Актуальным представляется историческое обоснование взаимодействия государства и общества в развитии образования и эффективного общественного участия в этом процессе. Именно деятельность Петербургской думы стала историческим прообразом решения крупнейшей образовательной проблемы современности - создания в крупных городах массовой, доступной и одновременно педагогически качественной школы.

Целью статьи является объективный анализ реальных достижений и проблем, сопровождавших деятельность органов местного самоуправления в развитии систем образования крупных городов на материале о деятельности Петербургской городской думы в период 1877-1917 гг.

Сложившаяся в изучении темы ситуация характеризуется отсутствием до революции научного обобщения деятельности городского самоуправления (в отличие от земств) [3; 9]; свойственным либеральной дореволюционной интеллигенции убеждением, что успех в решении проблем социума определяется степенью общественного участия, убеждением, возродившимся среди исследователей и политиков 90-х

гг. XX века; отрицанием за органами дореволюционного самоуправления самой возможности эффективной деятельности, что определило отсутствие интереса к разработке этой темы в советский период [2; 23]. Только с 80-х гг. интерес к этой теме стал нарастать [15; 16].

Общий анализ ситуации в российских городах к началу XX в. показывает, что имевшиеся в стране к 1900 г. 1619 городских начальных школ не вмещали более 400 тысяч детей, что требовало увеличения их сети по крайней мере в три раза [23, с. 122]. Недостаточность числа училищ определялась разными финансовыми возможностями крупнейших, средних и малых городов и демографическими масштабами потребности горожан в школах. Большинство (72%) ежегодно тратили менее 0,8 руб. на образование одного жителя, остальные - от 0,8 до 3 рублей (в столицах - 0,85-0,87 руб.). В крупных городах происходил быстрый рост образовательных ассигнований: в 1894 г. на одного жителя расходовалось 0,63 руб., в 1897 г. - уже 0,87 руб. [18, с. 48].

Проведенное в 1898 г. исследование показало, что расходы на образование в бюджете Петербурга составляли 9%, Москвы - 7,9%, Одессы - 9,4%, Риги - 8,3%, Ростова-на-Дону - 15,5%, Самары - 15,9%, Тамбова - 19,4%, Серпухова - 17,2%, Коломны - 25,9% [Шаховской]. В этих расходах наибольшее финансирование начальной школы предпринимали малые и самые крупные города [4, с. 143]. Оптимальной же была ситуация небольшого города без необходимости больших затрат на образование в сочетании с достаточными финансовыми возможностями.

Основными проблемами городского образования были:

- необходимость развития сети начальных городских училищ, соответствующей количеству детей школьного возраста, особенно в крупных городах, и соответствующее увеличение доли расходов на образование в структуре городских бюджетов;

- отсутствие у городских самоуправлений опыта такой деятельности и обмена им между городами (в отличие от земств).

Начальное образование России тесно связано с историей Петербурга. В 1771 г. в нем были открыты семь первых в стране начальных училищ для мальчиков и девочек, в первой половине XIX в. город получил еще восемь училищ. Главным препятствием в развитии начального образования столицы был недостаток финансов, а имевшихся начальных учебных заведений было явно недостаточно, в городе существовали районы, в которых на 25-40 тысяч жителей не было ни одной начальной школы [21, с. 157].

Образовательная деятельность петербургского самоуправления отставала от Москвы, Одессы и ряда губернских городов из-за массовой потребности столичного населения в образовании и ограниченных возможностей городского бюджета, вынужденного содержать большое число центральных учреждений (императорский двор, гарнизон, ведомства, посольства). В Петербурге, городе молодежи (23% населения до 15 лет, 40% от 15 до 40 лет), от 1/2 до 1/5 части детей школьного возраста не имели возможности учиться в начальной школе [11, с. 119]. Поэтому потребность в развитии начального образования в столице была острейшая.

Петербургская дума формально могла участвовать в школьном строительстве еще с екатерининских времен. Накануне 1861 г. ее бюджет уже постоянно включает расходы на начальные школы и женские гимназии [9, с. 285]. Но эти меры были недостаточны. В 1863 г. гласные думы заявили, что «считают долгом сообщить о насущной потребности обывателей столицы, которая вызвана недостатком общеобразовательных заведений для людей недостаточных, составляющих массу городского населения. Ожидать открытия общеобразовательных учебных заведений со стороны правительства едва ли возможно, оставляя дело в том положении, в котором оно находится, было бы несогласно с призванием городского общества» [9, с. 285]. Постепенно вопрос о передаче в ведение городского самоуправления начальных училищ стал отчетливо вырисовываться [9, с. 288].

Министерство народного просвещения (далее - МНП) считало непеременимым государственное управление существующими и вновь образующимися на средства городского самоуправления училищами [9, с. 291-292]. Но в 1875-1877 гг. Петербургской думе удалось до-

биться передачи ей от МНП 16 начальных школ. С этого времени их число в Петербурге стало стремительно расти и к 1891 г. насчитывало 140 [11, с. 994].

15 мая 1877 г. в члены комиссии по вопросам образования Петербургской думы были избраны первые семь гласных. Первоначально она называлась Исполнительной комиссией по заведению народными училищами Санкт-Петербурга (Училищной комиссией), с 1888 г. - Комиссией по народному образованию в Санкт-Петербурге (далее - КНО), с 1895 г. переименована в Городскую училищную комиссию [17, с. 43]. Количество ее членов увеличилось пропорционально числу училищ, достигнув к 1900 г. 40 человек, в подчинении каждого из которых находилось 10-15 училищ.

Председателями КНО в разные годы были директор Первого реального училища Ф.Ф. Эвальд, известный журналист, издатель «Отечественных записок» А.А. Краевский, чиновник и предприниматель П.А. Потехин, бывший профессор Петербургского университета М.М. Стасюлевич. Инициативе последнего принадлежит строительство городских училищных домов, открытие высших начальных училищ и городской учительской библиотеки, разделение города на школьные участки, организация материальной помощи учащимся в приобретении питания, одежды, учебных пособий, оплаты проезда, организация летнего отдыха.

С расширением сфер деятельности в составе КНО стали образовываться субкомиссии (строительства, детской статистики, профессионального образования, распределения стипендий, устройства летних колоний, найма квартир для учителей, школьно-санитарного надзора), достигнув к 1911 г. 25 [22, с. 17]. КНО вела постоянно расширяющееся делопроизводство, на основании чего правомерен вывод об увеличении ее компетенции, вовлечении в развитие городского образования все большего числа учреждений, должностных и частных лиц [19]. Насколько разрослись функции КНО, свидетельствует думский бюджет 1911 г., 8,7% которого было потрачено на нужды образования. Основные расходы (на начальные училища) были связаны с наймом помещений (29,4%), с зарплатой педагогам и обслуживающему персоналу (46,5%), с медицинским надзором и летним отдыхом учащихся (7%) [8, с. 276].

Ежегодно 30 мая КНО организовывала торжественные акты выпускников начальных школ

города в здании городской думы, проводила рождественские елки, добилась бесплатного посещения учащимися театров, цирка, зоологического сада, художественных выставок [8, с. 154].

Большое значение для эффективной работы КНО имела введенная с 1877 г. должность эксперта по учебной части [1, с. 12]. В обязанности четырех экспертов входили отбор учителей и контроль их работы, методическая помощь им, консультирование КНО о необходимых улучшениях в городском образовании [8, с. 11]. Оклад эксперта составлял 2500 рублей в год, что позволяло КНО приглашать на эту должность авторитетных в городе и стране педагогов (З.Б. Вулиха, В.В. Григорьева, А.Я. Герда, И.И. Паульсона, Д.Д. Семенова).

Эксперты разрабатывали программы по предметам курса городских училищ (русскому языку, арифметике), настаивая (в отличие от МНП) на важности проведения уроков и по дисциплинам средней школы, развивающим в детях любознательность, наблюдательность, речь [8, с. 25]. Они же утверждали списки училищных библиотек, по их инициативе в 1883 г. КНО добились разрешения на учебные экскурсии в окрестности Петербурга с льготным для учеников проездом.

В 1912 г. в Петербурге действовало 304 организованных думой начальных училищ. Другие училища (шесть государственных и 12 частных), формально находясь вне ее компетенции, получали из городских средств доплаты учителям, стипендии учащимся и материальную помощь малоимущим ученикам. Расходы на петербургские начальные школы в этот год составили 2 616 089 руб., из которых доля думы - 2 548 486 руб., а государства и частных лиц - 23 727 рублей [18, с. 161]. Из всех петербургских начальных школ только 34 помещались в собственных зданиях, остальные располагались в помещениях, аренду которых оплачивала дума. В 1899 г. на средства города было открыто первое высшее начальное училище имени Екатерины II с более серьезным, нежели элементарная грамотность, учебным курсом. К 1914 г. их в городе было уже 34 для более 7 тысяч учащихся. Кроме того, заслугой стало открытие КНО 88 профессиональных школ.

Среднее число детей в классах городских начальных училищ в 1911 г. составляло в среднем 47-50 человек в классе. Существенно увеличивалось число окончивших полный курс обучения (примерно в два раза). Около 80% петербургских детей обучалось в дешевых городских училищах 3-5 лет, поэтому петербургские родители могли позволить своим детям более серьезную учебу. Большинство (91,5%) составляли дети 8-11 лет, подростки рано включались в трудовую деятельность. Выбывало по разным причинам ранее окончания курса около 14% учеников. Социальный состав учащихся городских училищ свидетельствует, что большинство родителей их учащихся - переселившиеся в Петербург крестьяне (68,9%), а доля представителей высших слоев не превышала 3-4% [18, с. 165].

В этот же период Петербургская дума сталкивалась с рядом социально-педагогических проблем, среди которых:

- поиск пригодных и недорогих помещений под училища (требовались квартиры из 6-7 комнат с большой прихожей, на первых этажах) [8, с. 271];

- переизбыток учеников в каждом классе (при норме в 50 человек);

- организация приема при недостатке мест для всех желающих (предпочтение отдавалось старшим по возрасту и беднейшим детям [6, с. 2], делалась попытка ввести «вторую смену» (нормой считались 5 ежедневных уроков), от казывалось в приеме больным детям (12% желающих), для которых планировалось открывать особые училища [7, с. 94];

- выбор предметной или классной организации обучения (разные учителя петербургских училищ работали с классом по разным предметам, тогда как в других городах каждое отделение имело одного педагога по всем предметам);

- выбор отдельного или совместного обучения (в 1891 г. в малонаселенных районах города были впервые открыты училища совместного обучения, в то время как в Москве от этого опыта отказались, вернувшись к индивидуальному обучению);

- организация более продолжительного и качественного обучения (предпринимавшиеся КНО с 1886 г. попытки увеличить продолжительность и содержание курса обучения, улучшив его качество, были отклонены самой думой, так как это уменьшило бы количество мест в училищах) [6, с. 36].

Важнейшим фактором успеха образовательной деятельности Петербургской думы стало обеспечение училищ педагогическими кадрами высокой квалификации. С 1877 г. КНО жестко отбирала кандидатов на учительские должности, допустив к преподаванию женщин,

окончивших педагогические классы женских гимназий или институтов [7, с. 101]. Преимущество женщинам мотивировалось их естественной предрасположенностью к работе с детьми и тем, что незамужние и бездетные учительницы (обязательное условие приема на работу) будут более концентрироваться на своей деятельности. Поэтому на десять женщин среди педагогов петербургских городских училищ приходился один мужчина [20, с. 135].

От кандидатов требовались опыт преподавания, наличие публикаций, успешные пробные уроки. А ведь речь шла о преподавании всего лишь в начальной школе. Несмотря на это, число кандидатов продолжало расти, что давало КНО возможность повышать требования к будущим учителям. По правилам 1893 г. предпочтение отдавалось кандидатам с высшим или средним педагогическим образованием, прошедшим годичную стажировку в одном из училищ с письменным отчетом по ней. С 1897 г. ограничивался возраст учителей (18-30 лет), требовались физическое здоровье, отсутствие семьи. Отказывали тем, кто до 35 лет пытался, но не получил места учителя, от работы в неудобном месте кандидат мог отказаться только один раз.

Эти ограничения оправдывались более высокими окладами педагогов петербургских городских училищ. Их учителя получали 900-1260 руб. (преподаватели государственных училищ - 620 руб. в год), что приближалось к зарплате педагогов гимназий и реальных училищ. Но был и другой аргумент. Городское училище - небольшая школа, имевшая семейный характер, в которой учитель становился центром, положительным примером ученикам из беднейшего населения - малообразованного, не имевшего достаточных средств для образования своих детей. Один из бывших учеников городской школы вспоминал: «Все, что мы встретили в школе, для нас, бедняков, казалось неслыханной роскошью, начиная с внешней обстановки классов и кончая внутренней ее жизнью - товариществом - все это нас с неодолимой силой влекло к себе» [20, с. 136].

Большинство учителей петербургских городских училищ имели высшее и среднее педагогическое образование (97%). Соотношение опытных (свыше 10 лет работы) и начинающих педагогов составляло в среднем 40:60. Кроме того, при городских училищах работали 69 школьных врачей-гигиенистов и 37 стоматологов.

Каждый педагог городского училища самостоятельно распределял преподавание так, чтобы к концу года пройти все необходимое для сдачи экзаменов. Выпускники городских училищ выдерживали экзамен о прохождении курса, юноши, желающие приобрести льготы по воинской повинности, до 1900 г. проходили отдельное письменное испытание, учитывались и их успехи в ходе обучения.

Педагогам их было запрещено ставить учеников на колени, отправлять домой опоздавших, высылать провинившихся в коридор, оставлять после уроков, прикалывать к спине лист с обозначением проступка, что было достаточно распространено в петербургских гимназиях того времени [5, с. 17].

Огромное значение для успешной деятельности КНО имело осознание ее деятелями важности развития сферы образования, что определялось личным составом комиссии. Автором на основе 34 их биографий была сделана попытка создания их типологического портрета. Среди членов КНО большинство (26 чел.) были лицами среднего возраста, уже достигшими успешного социального и профессионального положения. Больше половины были уроженцами столицы и здесь получили образование (высшее - 15 чел.). По происхождению это были в большинстве дворяне (19 чел.), меньшинство составляли представители буржуазии (12 чел.) и интеллигенции (3 чел.). По профессиональной принадлежности это были бывшие или действующие чиновники и военные (12 чел.) или предприниматели (12 чел.) - владельцы недвижимости, торговцы, банкиры, фабриканты и даже владелец казино. Слабее была представлена вузовская профессура (6 чел.) и литераторы (4 чел.).

Среди гласных - членов КНО выделяются 7 лиц, деятельность которых в городском образовании была очень активна (своеобразных «профессионалов общественной деятельности») и не ограничивалась формальным участием или полагающейся состоятельным людям благотворительностью. Они представляли выработанную общественностью второй половины XIX века новую генерацию управленцев, отождествляемую с известным исторической науке понятием «земская интеллигенция» и переносимую в ситуацию города. Чиновники П.А. Потехин и В.А. Ратьков-Рожнов, предприниматели Г.Г. Елисеев, А.И. Кабат и И.С. Крючков, художник М.П.Боткин (брат знаменитого медика) и, конечно, историк и журналист М.М. Стасюле-

вич создавали ядро КНО, позволявшее сделать эффективной ее работу.

Актуальными с современной точки зрения представляются дискуссии внутри КНО, доказывающие сложность ее деятельности и противоречивость позиций участников. Среди наиболее дискутируемых вопросов были:

- обязательный или благотворительный характер финансирования думой училищ, когда с 1893 г. открытие и содержание их стало для города направлением обязательных расходов, вкладом в свое будущее [8, с. 46];

- 3- или 4-летняя оптимальная продолжительность обучения в городских училищах, когда увеличение курса, улучшающее качество обучения, одновременно увеличивало расходы думы, не давая возможности обеспечить учебными местами других нуждающихся;

- целесообразность расходов на летние колонии для учащихся (в 1912 г. 2182 чел.), когда на них стали ассигновать доходы благотворительных торгов и празднеств [8, с. 167];

- платное или бесплатное обучение в училищах (до 1903 г. ежегодная плата, поступавшая в городскую казну, составляла 2 руб. с ученика при реальной стоимости обучения в 40-55 руб. и том, что до 20% нуждавшихся учеников учились бесплатно) [8, с. 168]. Сохранение платы за обучение до 200-летия Петербурга (с 1903 г. город сделал свои училища бесплатными) обосновывалось поиском доходов города, большей заинтересованностью родителей в учебе своих детей, вытеснением бесплатными городскими школами дорогих частных, что приводило к закрытию последних и затем приводило к сокращению в первых и без того недостаточного количества мест.

Эти примеры наглядно демонстрируют возможное сегодня и существовавшее исторически противоречие экономической и педагогической целесообразности в развитии массового образования, в стремлении к повышению его «педагогического качества» и одновременном обеспечении его доступности.

Деятельность КНО имела целый ряд проблем, которые бессмысленно отрицать. Городская дума не справлялась с полным удовлетворением потребности горожан в начальном образовании. Выпускники городских училищ не могли поступать в средние учебные заведения, дававшие доступ к высшему образованию, что запрещало законодательство. Петербург отставал от Москвы: в расходах на образование каж-

дого жителя, в меньшей продолжительности обучения, в большем количестве учащихся в классе. Большинство петербургских училищ ютилось в холодных, полутемных квартирах, а до трети отпускаемых средств переходило в карманы домовладельцев - гласных той же думы, завышавших стоимость арендуемых помещений [12, с. 728].

Свою деятельность думе приходилось вести в условиях негативного отношения МНП к распространению начальной народной школы. Боязнь МНП потерять контроль над деятельностью городских училищ, видение КНО как более успешного конкурента, обвиняемого в превышении компетенции и нарушении законодательства [14, с. 26-28], - все это заставляет считать справедливыми слова М.М. Стасюлевича: «Все, что мы сделали для низшего образования в Петербурге, мы сделали только потому, что шли всегда против Министерства просвещения» [17, с. 43]. Но стоит помнить, что в этом споре на стороне Петербургской думы оказывались высшие органы власти - Государственный Совет и Сенат. Государство, ограничивая городское самоуправление, одновременно осознавало и отсутствие собственных возможностей решить насущные проблемы образования без его участия. И то, что думцы неоднократно выходили в столкновениях с МНП победителями, вырабатывая самостоятельную линию в развитии городской школы, показывает, что взаимодействие органов городского самоуправления и государственного управления образованием было в перспективе возможно.

И все же, несмотря на указанные издержки, деятельности Петербургской городской думы в вопросах образования нельзя отказывать в значительной эффективности. Период 1877-1917 гг. был временем стремительного развития крупнейшего города Европы с соответствующим ростом потребности населения в начальном образовании. В этих демографически сложных условиях дума обеспечивала стабильное развитие сети училищ, непрерывно совершенствовала их качество, расширяя сферы своей образовательной деятельности.

Актуальной сегодня представляется четкая взаимосвязь высоких требований, предъявляемых к профессиональным качествам педагогов петербургских городских училищ, и соответствующего уровня их материального стимулирования со стороны городской думы, которое составляло самую значительную долю в ее расходах на образование.

Наконец, еще одним историческим уроком представляется наличие в Петербургской думе небольшой по численности, но чрезвычайно активной группы энтузиастов школьного дела, оказавшейся способной преодолеть и косность бюрократии, и равнодушие собственных коллег.

Благодаря им образовательная деятельность городских дум сегодня представляет предмет, требующий дальнейшего внимательного осмысления как историками, так и теоретиками и практиками местного самоуправления, работниками органов управления образованием всех уровней.

**Список использованной литературы:**

1. А.Л. Народные школы во Второй Государственной Думе / /Русская школа, 1907, №12, с.12-16.
2. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства- М.-Л., 1928;
3. Веселовский Б.Б. История земства за 50 лет. Тт. 1-4. - СПб., 1911
4. Всеобщее образование в России / Под редакцией Д. Шаховского. - Вып. 1. - М., 1902.
5. Весь Петербург. - СПб., 1905.
6. Десятилетие С-Петербургской Городской Думы. - СПб.,1883.
7. Двадцатипятилетие С-Петербургской Городской Думы. - СПб, 1888.
8. Двадцатипятилетие начальных училищ города Санкт-Петербурга (1877-1902). - СПб., 1904.
9. Дитятин И.И. Столетие Санкт-Петербургского городского общества (1785-1885).СПб., 1885.
10. Известия С-Петербургской Городской Думы, 1873. №2, с. 117 - 128.
11. Известия С-Петербургской Городской Думы, 1881 №12, с. 991-996.
12. Известия С-Петербургской Городской Думы, 1895 №8, с. 312; 1894 №23, стр.728-730.
13. Криличевский В.И. Управление образованием сверхкрупного города. - СПб., 2000. - 307 с. - С. 35
14. Материалы по статистике Петербурга. Выпуск 4. - Пг.,1921, с. 26 - 48.
15. Миронов Б.Н. Социальная история России периода Империи (XVIII-начало XIX века).Тт.1-2.-СПб., 2000. Кроме того, имеется ряд историко-педагогических диссертаций, где частично нашла отражение и деятельность городских дум в образовании: М.В. Михайловой о школах, созданных общественной инициативой, Т.В. Колчиной и Н.В. Флит о начальном образовании в Петербурге, Г.И. Чернова и Е.А. Меньшиковой о земской деятельности в образовании, Б.К. Тебиева и А.Н.Шевелева об общественно-педагогическом движении.
16. Нардова В.А. Городское самоуправление и городские думы в России в конце XIX- начале XX веков: правительственная политика. - Л., 1984. Ее же. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX - начале XX веков. - СПб.,1994.
17. Начальные народные училища города Петербурга и городские четырехклассные училища, Воскресные и частные профессиональные школы, центральная библиотека для учащихся и бесплатные читальни. 1911 год (XXXV год) (1877 -1912 гг.) - СПб., 1912.
18. Ососков А.В. Начальное образование в дореволюционной России: 1861-1917 - М., 1982.
19. РГИА, Ф.1341, оп.157, д. 1073. лл. 1-15. Дело по жалобе помощника попечителя Петербургского учебного округа Лаврентьева Л.И. 1888 г. по делу об утверждении Петербургской городской думой инструкции для заведования городскими училищами.
20. Русский начальный учитель. 1905, №6 7, с. 135 - 141.
21. Санкт-Петербург. 300 лет истории / Под ред. В.М.Ковальчук. - СПб., 2003. - 730 с.
22. Сборник циркуляров по Санкт-Петербургским городским начальным училищам с 1877 по 1890 гг. Справочная книга для гг. членов городской комиссии по народному образованию. СПб., 1890.
23. Степанов А. Школы городского самоуправления в России // Советская педагогика, 1939, №2, с. 122 - 126.
24. Шевелев А.Н. Образовательная урбанистика: историко-педагогические аспекты изучения петербургской дореволюционной школы. Монография. - СПб., СПбАППО, 2005. - 352 с.32