

Л.А. Дашкевич
Екатеринбург

ПРЕОБРАЗОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В ПЛАНАХ ЕКАТЕРИНБУРГСКОГО УЕЗДНОГО ЗЕМСТВА ПЕРИОДА РЕВОЛЮЦИЙ 1917 ГОДА

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: земства, школы, Октябрьская революция, история образования, управление образованием, системы управления, образование на Урале.

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена проблемам реорганизации управления школьным образованием в Екатеринбургском уезде Пермской губернии в период революций 1917 г. Земство разработало демократичную модель управления образованием в уезде, включавшую местные, волостные и уездные школьные комитеты, в которые должны были войти учителя, представители родительской общественности и органов местного самоуправления. В ведении школьных комитетов находилась вся учебно-воспитательная сторона школьного дела. Реализовать реформу Екатеринбургское земство не успело. В марте 1918 г. уездные школы перешли в подчинение советских региональных органов управления.

L.A. Dashkevich
Ekaterinburg

TRANSFORMATION OF THE MANAGEMENT SYSTEM OF EDUCATION IN THE PLANS OF YEKATERINBURG ZEMSTVO IN THE PERIOD OF REVOLUTIONS OF 1917

KEYWORDS: zemstvos, schools, October revolution, history of education, education management, management systems, education in the Urals.

ABSTRACT. The article is devoted to the problems of the reorganization of school management in the Ekaterinburg district of the Perm province during the period of revolutions of 1917. The zemstvo developed a democratic model of education management in the district, which included local, county and district school committees, which were supposed to include teachers, representatives of the parent community and local government authorities. The whole educational aspect of school affairs was under the authority of school committees. The Yekaterinburg zemstvo did not have time to implement the reform. In March 1918, district schools were subordinated to the Soviet regional government.

Революционные демократические изменения, произошедшие в России после Февраля 1917 года, дали начало масштабным изменениям в сфере образования. Временное правительство, декларируя принципы «свободы, демократизма и децентрализации» в организации образования, начало перестройку структуры управления школьным делом². Постановление от 8 мая 1917 г. упразднило городские, уездные и губернские училищные советы и передало их функции соответствующим земским управам и городским думам. Изменения в Положении о губернских и уездных учреждениях, утвержденные 9 июня 1917 г., наделили земство давно ожидаемым правом заведования школьным делом в учебном отношении. Ту же компетенцию получили городские органы самоуправления. Всеми этими мерами Временное правительство по сути дела передало инициативу реформирования образования на места. Авторы коллективной монографии, подготовленной к 100-летию Великой русской революции, справедливо указывают, что правительственные решения запустили в стране процесс децентрализации власти. «Уже не Петроград определял правила игры, он делегировал это право местным общественным учреждениям. Такое положение казалось членам правительства вполне нормальным, соответствующим духу революционного времени»³.

¹ Дашкевич Людмила Александровна, доктор исторических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Сектора методологии и историографии, Институт истории и археологии Уральского отделения РАН; 620990, г. Екатеринбург, ул. Софьи Ковалевской, 16; e-mail: ldash54@mail.ru.

Dashkevich Lyudmila Aleksandrovna, Doctor of Historical Sciences, Leading Researcher of the Methodology and Historiography Sector, Institute of History and Archaeology, Ural Branch of RAS, Ekaterinburg, Russia.

© Дашкевич Л. А., 2019

² Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Конец XIX – начало XX в. / под ред. Э. Д. Днепров, С. Ф. Егорова, Ф. Г. Паначина, Б. К. Тебиева. М.: Педагогика, 1991. С. 87.

³ Российская революция 1917 года: власть, общество, культура: в 2 т. / отв. ред. Ю. А. Петров. М.: Политическая энциклопедия, 2017. Т. 1. С. 464.

Изменения в системе управления школьным делом Екатеринбургского уезда предложило местное учительство. Во время работы окружного съезда учителей, работавшего в Екатеринбурге 25 мая – 8 июня 1917 г. преподаватели предложили передать управление школами особым надшкольным органам: местным школьным, уездному и губернскому школьным комитетам, в которые должны были войти учителя, представители родительской общественности и органов местного самоуправления¹. Чрезвычайное собрание Екатеринбургского уездного земства в принципе согласилось с этой схемой управления, но предложило дополнить его еще одним звеном – районными школьными комитетами, которые объединяли бы несколько близко расположенных школ в уезде.

Создание местных и районных школьных комитетов в уезде было отложено до создания волостных земств (постановление «О волостном земском управлении» было принято Временным правительством 21 мая 1917 г.). А вот уездный школьный комитет начал свою работу 22 августа 1917 г. В его состав были выбраны представители от начальных училищ (7 чел.), гимназий (1 чел.), башкирских школ (1 чел.), члены уездной земской управы (3 чел.), гласные уездного земского собрания (2 чел.), представители от Совета крестьянских депутатов (2 чел.), санитарный врач и заведующий отделом народного образования. В 1917 г. уездный школьный комитет провел пять заседаний. В первую сессию, продолжавшуюся с 22 по 24 августа, он рассмотрел вопросы об открытии в уезде сетевых и внесетевых школ, а также их параллельных отделений. Во вторую сессию, продолжавшуюся с 5 по 9 сентября, основным предметом работы комитета были назначения преподавателей на свободные вакансии. В своих последующих сессиях комитет обсуждал проекты реорганизации в уезде школьного дела, в том числе и в сфере управления. Итоги работы уездного школьного комитета в 1917 г. были подведены в «Докладе о деятельности и мероприятиях школьного комитета», представленном управе Екатеринбургского уездного земства. Участники комитета констатировали, что сам комитет «в виду его громоздкости, может собираться только периодически», для проведения же текущей работы необходимо создать постоянно действующий центральный орган управления народным образованием – бюро уездного школьного комитета, в состав которого должны войти следующие лица: член уездной земской управы, заведующий отделом народного образования, учитель, представляющий интересы начальных школ².

Предложения по реорганизации управления школьным делом уезда поступили в управу и от съезда председателей и секретарей волостных земских управ, состоявшегося 7 декабря 1917 года. В решениях съезда было записано: «Один из существенных недостатков прежней школы заключался в ее оторванности от жизни и интересов населения. Необходимо поэтому создать эту связь путем привлечения населения к заведованию школами и тем создать солидарную работу учащихся и родителей в деле обучения и воспитания детей. С этой целью учреждены особые Комитеты при каждой школе, куда входят преподаватели школы и представители от родителей учеников и от местных организаций. Волостное земство, на котором лежит забота о школах всей волости, должно объединять деятельность этих отдельных комитетов, для чего при нем необходимо образовать волостной комитет по народному образованию»³. В обязанности волостного школьного комитета, по мнению собравшихся, должно было входить не только наблюдение за хозяйственной стороной школ волости, но и разработка некоторых вопросов учебно-воспитательного характера.

Уездная земская управа учла поступившие предложения и подготовила свой проект реорганизации управления школьным делом в уезде. Они были представлены в «Заключениях и предложениях уездной управы по поводу реорганизации школьного дела», подготовленных уездной управой для 48-й сессии очередного уездного земского собрания. Управа сообщала, что «конструкция школьных комитетов всех трех разрядов – школьного, районного и уездного, выработанная учительским съездом и утвержденная чрезвычайным уездным земским собранием, имеет, как обнаружилось на практике, некоторые весьма существенные недочеты»⁴. Эти недочеты она предлагала устранить, считаясь как с изменившимися условиями, так и с небольшим опытом в деле управления образованием. Низовое звено управления – местные школьные комитеты, выбранные для руководства отдельными школами, по мнению управы, можно было оставить в том виде, в каком они были утверждены чрезвычайным земским собранием. В состав местного комитета входили все преподаватели данной школы, а также

¹ Кальсина А. А. Становление и развитие единой государственной школы на Среднем Урале (1917-1931 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Пермь, 2009. С. 79.

² Доклады Екатеринбургской уездной земской управы 48-му очередному уездному земскому собранию по народному образованию. Екатеринбург: Тип. Уральского областного Совета рабочих и солдатских депутатов, 1918. С. 16.

³ Там же. С. 19.

⁴ Там же. С. 21.

представители местного населения и местных общественных организаций в равном с преподавателями числе. Представителями от местного населения, по мнению управы, должны быть старшие волостные гласные, избранные волостным земским собранием; под местными же общественными организациями она понимала родительские комитеты, кооперативы и советы крестьянских, рабочих и солдатских депутатов. В таком составе рекомендовалось избирать местные комитеты при школах, заключающих в себе не менее трех комплектов (один «комплект» составлял 40-50 учащихся). Для школ же одно- и двухкомплектных рекомендовалось устраивать упрощенные комитеты, в состав которых входили преподаватели данной школы и представители от родителей в равном с преподавателями числе.

Ведению местного школьного комитета подлежали: разработка частных программ и методики преподавания в школе; меры воспитательного воздействия на учащихся; установление внутреннего распорядка школы и распределение дежурств между учителями для наблюдения за установленным порядком; составление расписания уроков; распределение по классам вновь принятых учащихся и оставшихся на повторительный курс; открытие и закрытие параллельных отделений при школе; избрание из среды преподавательского персонала лица или лиц, на которых возлагалось наблюдение за исполнением постановлений школьного комитета, касающихся как учебно-воспитательной части, так и внутреннего распорядка школы; составление статистических сведений, касающихся данной школы; исполнение хозяйственных нужд школы. Состав и функции местных школьных комитетов, намеченные выше и выработанные учительским съездом, по мнению управы, отнюдь не должны были ставить препятствий к организации и другим, может быть, более пригодных по местным условиям вспомогательных учреждений, содействующих более полному развитию школьного дела в селении, как, например, родительских организаций, комитетов, распространяющих свое влияние на все школы данного селения и т. д.

Вместо районных школьных комитетов управа предлагала учредить волостные комитеты по народному образованию примерно на тех же началах, которые предложил съезд председателей и секретарей волостных управ. В состав волостного комитета должны были войти: члены волостной управы, один представитель от волостного земского собрания, по одному представителю от кооперативов, учительских, рабочих, солдатских, крестьянских и социалистических организаций, по два представителя от каждой школы (один от преподавателей и один от населения) и представитель от библиотек. Волостному комитету предоставлялось право, с согласия волостной управы, приглашать, по своему усмотрению, и других лиц, полезных для дела. Комитет выделял из себя исполнительный орган. В обязанности волостного комитета по народному образованию входили следующие направления: обсуждение смет, представляемых отдельными училищами волости, как на их содержание, так и ремонт; наблюдение за правильностью расходования сумм на содержание отдельных школ волости; вопрос об общей закупке дров для школ волости; выработка мер к организации на школьных участках садов и огородов; представление в уездный школьный комитет кандидатов на должность преподавателей в школах и на должность библиотекарей; разработка дополнительных программ по преподаванию в школе отдельных предметов; разработка мер по борьбе с пропусками учащимися уроков, по организации «приварков», по устройству экскурсий, школьных праздников-елок, спектаклей; разработка вопроса об открытии в волости библиотек, школ для взрослых. Все мероприятия учебно-воспитательного характера проводились в жизнь с согласия уездного школьного комитета и уездной земской управы.

Состав уездного школьного комитета уездная земская управа предлагала изменить в связи с введением в уезде должностей инструкторов по учебной части, все они должны были войти в состав комитета и работать на равных правах с остальными его членами. Помимо инструкторов, в управляющий орган входили: член уездной земской управы, ведающий народным образованием, заведующий отделом народного образования, заведующий отделом внешкольного образования, три представителя от уездного земского собрания, семь представителей от учительства русских народных школ, один представитель от преподавателей мусульманских школ, один представитель от земских гимназий и высших начальных училищ, врач и по одному представителю от местных организаций Уральского педагогического союза, советов крестьянских, рабочих и солдатских депутатов. Главную задачу уездного школьного комитета управа видела в руководстве деятельностью школьных учреждений в учебно-воспитательном и культурно-просветительном отношении. Вся учебно-воспитательная сторона школьного дела (выработка учебных программ в школах и на курсах, рекомендация учителям учебников и наглядных пособий, назначение, увольнение и перемещение преподавателей) находилась в полном ведении уездного школьного комитета. Мероприятия же, связанные с затратой известных сумм со стороны земства, требовали для своего осуществления согласия уездной управы или земского собрания; в последнем случае уездный школьный комитет являлся совещательным органом

при управе. В зависимости от возложенных на уездный школьный комитет функций, все его члены имели право посещать уроки в школах и знакомиться с другими сторонами школьной жизни.

Вопрос о руководстве школами в учебном отношении, по мнению управы, стоял особенно остро, потому что в сложных условиях войны на места учителей часто попадали люди, мало подготовленные не только в педагогическом, но и в общеобразовательном отношении. Да и опытные учителя не всегда имели возможность следить за педагогической литературой. Обязанность знакомить учителей с передовыми педагогическими методиками возлагалась на инструкторов по учебной части, в число которых следовало нанимать людей, хорошо знакомых с теоретическими вопросами педагогического дела, имеющих известный практический опыт в школьном деле и желательно обладающих высшим образовательным цензом. Выбор инструкторов возлагался на уездный школьный комитет, а назначение – на земскую управу. Необходимость введения нового звена управления школами в докладе управы подчеркивалась особо, так как инструктора по учебной части должны были заменить существовавший ранее институт инспекторов народных училищ. «В прежнее время земство лишено было права вмешиваться в учебную часть школ и вся эта сторона школьной жизни почти всецело находилась в ведении представителей министерства народного просвещения – инспекторов народных училищ. В действительности, инспекторы, за массой канцелярской работы, не имели возможности в достаточной степени следить за этой существенной стороной школьной жизни, и школы чаще всего были оставляемы на произвол судьбы. В настоящее время земству предоставлено заведование школами во всем его объеме, а потому его обязанность поставить дело так, чтобы учебная часть в школах была свободна от прежних упущений»¹.

Управа подсчитала, что с переходом в ведение земства церковно-приходских и министерских школ, Екатеринбургскому уездному земству будет подчиняться примерно 350 учебных заведений с числом преподавателей около 1000 человек, школы эти располагаются примерно в 230-ти селениях. Управа подсчитала, что для работы в подведомственных учебных заведениях необходимо шесть инструкторов (каждый из них может контролировать учебную работу в 60-70 школах). В числе инструкторов, по мнению управы, обязательно должен быть находиться представитель мусульманских школ. Так как нагрузка инструктора по учебной работе в мусульманских школах была наименьшей (в ведении земства находились лишь 6 русско-башкирских школ и 16 мектебе), то на него можно было бы возложить и инструктирование по внешкольному образованию. На остальных же инструкторов пришлось в среднем по 65 школ, находящихся в 40-45-ти селениях. Таким образом, каждое селение инструктор мог посетить 4-5 раз в год, управа признавала это более или менее достаточным, тем более, что некоторые школы не требовали особенно частых посещений, так как располагали достаточно опытным учительским персоналом. Инструктора должны были жить каждый в своем районе.

На основании изложенного земская управа предлагала земскому собранию: признать необходимым учреждение при управе специального института инструкторов по учебной части на началах, изложенных в докладе; ассигновать на 1918 год на приглашение шести инструкторов 21 600 рублей, считая по 3600 рублей основного жалования каждому при даровых разъездах. Взаимоотношение инструкторов к отделу народного образования, к уездному школьному комитету и учителям начальных школ определялась специальными инструкциями, сущность которых можно выразить следующими положениями: инструктора входили в учебный отдел земства и составляли вместе с другими сотрудниками коллегия по выполнению мероприятий по учебной части, проводимых через земское собрание; инструктора участвовали в работе уездного школьного комитета на равных правах с другими его членами. Взаимоотношения инструкторов и учителей начальных училищ были вполне демократичными. Посещая наравне с другими членами уездного школьного комитета уроки в школах, инструктора имели право вне уроков давать соответствующие советы учителям в качестве более опытного товарища по части постановки дела преподавания и созывать совещания учителей для обсуждения разного рода педагогических вопросов. О посещениях школ инструктор должен был делать записи в школьном журнале, а также и в своем дневнике; причем, через каждые 2-3 месяца он должен был представлять краткие сведения в учебный подотдел о своих посещениях и о своих заключениях по поводу посещения по форме, выработанной коллегией учебного подотдела. Выбор инструкторов производится уездным школьным комитетом, а назначение – земской управой.

Исполнительным органом уездного школьного комитета объявлялось школьное бюро. На него возлагались чисто административные функции: назначение, увольнение и перемещение преподавате-

¹ Доклады Екатеринбургской уездной земской управы 48-му очередному уездному земскому собранию по народному образованию. Екатеринбург: Тип. Уральского областного Совета рабочих и солдатских депутатов, 1918. С. 33.

лей, выполнение постановлений уездного школьного комитета, подготовка материалов для обсуждения вопросов, возбуждаемых в школьном комитете, удовлетворение просьб преподавателей, обращавшихся в комитет за содействием и т. д. Школьное бюро должно было состоять из трех членов – члена уездной земской управы, заведующего отделом народного образования и преподавателя, избираемого в школьный комитет на весь учебный год. Преподаватель, избранный в бюро, сохранял за собой учительское место (правда, без содержания) и получал вознаграждение в размере 400 рублей в месяц. Представляя на обсуждение собрания настоящий доклад, управа предлагала уездному земскому собранию утвердить состав и функции школьных комитетов всех трех разрядов в том виде, как они были намечены в докладе, и ассигновать на 1918 год 4800 рублей для приглашения учителя в уездное школьное бюро¹.

Итак, к концу 1917 года в Екатеринбургском земстве сложилось ясное представление о системе управления местным начальным образованием. Создавались демократически избранные органы руководства народным образованием, учитывавшие интересы различных участников образовательного процесса (учителей, учащихся, родителей, земства, общественных организаций). Завершить задуманную школьную реформу, однако, не удалось. В марте 1918 г. уездные школы перешли в подчинение советских региональных органов управления. Для управления образовательными учреждениями был создан Екатеринбургский уездный комиссариат по народному образованию во главе с А. И. Парамоновым². Декрет Совнаркома РСФСР от 8 июня 1918 г. «О передаче в ведение комиссариата по просвещению учебных и образовательных учреждений всех ведомств» завершил дело централизации управления народным образованием.

Источники и литература:

Бахтина И. Л. Общеобразовательные школы и учительство Екатеринбурга в годы российской революции (февраль 1917 – июнь 1918 гг.) / И. Л. Бахтина, М. В. Попов // Педагогическое образование в России. 2016. № 9. С. 123-135.

Доклады Екатеринбургской уездной земской управы 48-му очередному уездному земскому собранию по народному образованию. Екатеринбург: Тип. Уральского областного Совета рабочих и солдатских депутатов, 1918. 73 с.

Кальсина А. А. Становление и развитие единой государственной школы на Среднем Урале (1917-1931 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Пермь, 2009. 298 с.

Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Конец XIX – начало XX в. / под ред. Э. Д. Днепров, С. Ф. Егорова, Ф. Г. Паначина, Б. К. Тебиева. М.: Педагогика, 1991. 448 с.

Российская революция 1917 года: власть, общество, культура: в 2 т. / отв. ред. Ю. А. Петров. М.: Политическая энциклопедия, 2017. Т. 1. 743 с.

¹ Доклады Екатеринбургской уездной земской управы 48-му очередному уездному земскому собранию по народному образованию. Екатеринбург: Тип. Уральского областного Совета рабочих и солдатских депутатов, 1918. С. 24.

² Бахтина И. Л. Общеобразовательные школы и учительство Екатеринбурга в годы российской революции (февраль 1917 – июнь 1918 гг.) / И. Л. Бахтина, М. В. Попов // Педагогическое образование в России. 2016. № 9. С. 130.