

Э. Д. Днепров

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ПРЕДМЕТ ИССЛЕДОВАНИЯ<sup>1</sup>



УДК 37.014  
ББК 74.00

В статье раскрыта содержательная характеристика понятия «образовательная политика», определены основные элементы образовательной политики, ее цели и задачи, осуществлен анализ отечественной историографии связанный с исследованием образовательной политики российского государства.

**Ключевые слова:** государственная политика в области просвещения; образовательная политика; школьные реформы; официальная педагогика.

E. D. Dneprov

## EDUCATIONAL POLICY AS A SUBJECT OF RESEARCH

The article reveals substantial characteristics of the concept of “educational policy”, its basic elements, goals and tasks. The author carried out an analysis of national historiography associated with the study of the educational policy of the Russian state.

**Keywords:** state policy in the field of education; educational policy; school reforms; the official pedagogy.

**Образовательная политика: понятие и термин.** Прежде всего остановимся на некоторых общих соображениях об образовательной политике, имеющих современный теоретический и практический интерес. И затем рассмотрим этот феномен применительно к теме настоящей книги.

Образование как явление общественной жизни выступает в трех основных ипостасях: как *социальный институт*, как *система образовательных учреждений* и как *образовательная практика*. Выстраивание и организация «взаимодействия» этих трех основных граней, сущностей об-

<sup>1</sup> Печ. по изд. : Днепров Э. Д. Российское образование в XIX — начале XX века / Э. Д. Днепров // . Том 1. Политическая история российского образования. — М. : Мариос, 2011. — 648 с. — С. 13–38.

разования в соответствии с единой общенациональной целью, в единой социальной (социально-педагогической) логике — смысл и предмет образовательной политики.

Образовательная политика всегда решает две группы задач. «Внешние» по отношению к образованию — политические, социально-экономические и социокультурные задачи, т. е. проектирование, выстраивание и развитие системы образования как социального института в соответствии с потребностями и общей логикой общественного развития, с его новыми задачами и тенденциями. И «внутренние», собственно образовательные задачи, направленные на образовательное обустройство этого института, на обеспечение его жизнедеятельности (функционирования и развития) в соответствии, во-первых, с общей и образовательной идеологией своего времени, требованиями педагогической науки, запросами образовательной практики и, во-вторых, с внутренней логикой и закономерностями эволюции самой системы образования.

Доминирующее положение в этой «паре» всегда занимают «внешние» задачи, ибо они задают ту рамку, в которой, в конечном счете, выстраиваются и решаются задачи «внутренние». Однако последние обладают и определенной самостоятельностью, способностью до некоторой степени даже противостоять (в позитивном и негативном плане) натиску «внешних» задач.

Наиболее благоприятные условия для развития образования возникают тогда, когда «внешняя» и «внутрен-

няя» составляющие образовательной политики совпадают в своем положительном знаке. Когда их векторы имеют одну направленность — в сторону социального и образовательного развития. Однако это происходит далеко не всегда. Порой общая и образовательная идеология не совпадают (пока первая не побеждает вторую). Порой обе они сознательно или бессознательно пренебрегают и внутренней логикой, и внутренними закономерностями развития образования.

В максимальной степени совпадение обеих составляющих образовательной политики наблюдается в периоды крупных образовательных реформ, идущих всегда одновременно со значительными социальными преобразованиями и в их русле, а также — в периоды устойчивого развития социальной и образовательной систем. Напротив, в моменты зарождения контрреформ происходит максимальное рассогласование между двумя названными составляющими образовательной политики. «Внешняя» составляющая, обретая охранительный, тормозящий характер, ломает, выстраивает под себя «внутреннюю». Она трансформирует образовательную идеологию в угоду общему социальному торможению, не принимая в расчет ни потребности, ни внутреннюю логику развития образования.

Термин «образовательная политика» был введен в широкий, общероссийский оборот только в конце 1980-х гг. автором данных строк и Временным научно-исследовательским коллективом (ВНИК) «Школа», созданным в 1988 г. для подготовки реформы об-

разования. В мировой образовательной и политической теории и практике этот термин получил распространение в начале того же десятилетия; ранее в зарубежной литературе речь шла преимущественно о *«школьной политике»*.

В советско-партийном обиходе термин «школьная политика» не употреблялся. Хотя создатель советского государства активно его использовал еще с дореволюционных времен, говоря, например, о «школьной политике рабочего класса», «школьной политике социал-демократии» и т. д. С середины 1920-х гг. этот термин был вытеснен из общественного сознания и образовательной жизни и заменен известным словосочетанием «политика коммунистической партии в области образования».

Советская официальная педагогика реагировала на это надлежащим образом, употребляя только названный речевой оборот. Даже в педагогической историографии, обращенной к отечественному прошлому, использовалась соответствующая его калька — «политика правительства (самодержавия, царизма) в области образования» (начального, среднего, профессионального, высшего и т. д.). Единственным исключением была область педагогических исследований, которая с начала 1970-х гг. стала именоваться «сравнительной педагогикой». Здесь позволялось говорить о *«школьной политике»* в зарубежных странах, поскольку именно этот термин преимущественно использовался тогда в зарубежной образовательной теории и практике,

которые и подвергались «критическому» анализу.

Попытка восстановления в правах данного термина — и, соответственно, понятия — применительно к отечественной действительности была предпринята в советской научной литературе только в 1985 г., когда автором этих строк был поставлен вопрос о школьной политике как сфере социально-политической деятельности в образовании и как предмете научного изучения [5].

Проходившая в 1980-х гг. в советском научном, общественно-педагогическом и властно-функциональном сознании эволюция от понятия (термина) *«школьная политика»* к более широкому, объемному понятию (термину) *«образовательная политика»* была непростой. На ее пути стояло традиционное, усеченное восприятие «народного образования» как преимущественно школьного, без образования вузовского. Это восприятие было рождено, во-первых, функциональным разделением данных образовательных сфер на два самостоятельных ведомства, опекавших школьное, «народное образование» и образование высшее, и, во-вторых, социально-психологической демаркацией, которая и в советское время позиционировало высшее образование как нечто элитарное, как бы уже «вненародное».

Соответственно утрачивались и понимание «народного образования» как единой образовательной системы, с органической, неразрывной взаимосвязью всех ее компонентов, и, естественно, единая социально-политическая линия по отношению к этой

системе, что также в свое время было отмечено автором данных строк [1. С. 49–56]. Только после слома в 1988 г. указанного противоестественного функционально-управленческого, ведомственного барьера и создания единого Государственного комитета СССР по народному образованию удалось продвинуть в научном, общественном и властном сознании восприятие образования как единой сферы и, соответственно, восприятие политики в этой сфере как единой образовательной политики.

Итак, с начала 1990-х гг. понятие и термин «образовательная политика» получили в России «вид на жительство». Однако и до сих пор они имеют ограниченное хождение. Сфера их использования — преимущественно образовательное бытие, педагогическая пресса и литература, и лишь отчасти — политическая практика. В политических же доктринах и в целом в политической теории, которая развивается в последние годы под сенью набирающей силы политологии, «образовательная политика» (как понятие и термин) блистательно отсутствует. И потому бесполезно отыскивать это словосочетание в наших современных учебниках политологии и энциклопедических словарях.

Это обстоятельство нагляднейшим образом отражает вторичность, остаточность сферы образования и ее проблем в нашем политическом сознании *как властном, так и общественном*. Между тем и исторический опыт, и современные социальные науки, и реальная социальная практика развитых стран красноречиво свидетельствуют

именно о первичности этой сферы в социальном жизнеустройстве.

Признанная во всем развитом мире уже более полувека назад концепция «человеческого капитала» рассматривает образование как *ключевой фактор экономического роста, как краеугольный камень социального и экономического благосостояния, как стратегический и самый долговременный из всех производственных ресурсов, обеспечивающий перевод общества от экстенсивного к интенсивному развитию*. Образование расценивается как инвестиционная отрасль духовного производства. Вложения в него считаются самыми перспективными в силу его высокой как экономической, так и социальной значимости.

Сегодня мы все более начинаем понимать эту фундаментальную роль образования. Вместе с тем образовательная политика все еще не осознана и не кристаллизована как самостоятельный феномен. В лучшем случае она воспринимается в ее обыденной трактовке как *комплекс мер по поддержке и развитию образования*. Но она еще не осмыслена в предельном ее значении — как общенациональная система социальных приоритетов в образовании и целенаправленная деятельность по их претворению в жизнь.

Именно в этом сверхзадача суть образовательной политики — выработка общенациональной социальной идеологии и социальных приоритетов в сфере образования (социально-педагогической идеологии и социально-педагогических приоритетов) и их

всесторонняя реализация. Социальные цели и приоритеты (в их самом широком смысле) имеют *первенствующее значение* в образовательной политике. Под них в итоге выстраивается и само образование в трех указанных выше его ипостасях — и как социальный институт, и как образовательная система, и как образовательная практика.

В этом плане образовательная политика — неотъемлемая, важнейшая часть общей социальной политики как процесса выработки и реализации перспективной социальной идеологии и эффективных социальных технологий развития страны.

Мы намеренно и в первом, и во втором случае — по отношению и к образовательной и к социальной политике — подчеркиваем слово «*выработка*», т. е. ставим акцент на теоретическом мышлении в политике и ее связи с социальными науками. Поскольку горький опыт отечественной истории нагляднейше показал не только бесперспективность — трагизм упрощенных революционаристских моделей развития.

Столь же бесперспективен взгляд на образовательную политику только как на «продукт» деятельности государства. Образовательная политика не может отождествляться лишь с интересами государства, без учета интересов общества. Посему необходимо говорить не только и, может быть, даже не столько о государственной, сколько об общенациональной образовательной политике, которая складывается как равнодействующая ее государственного и общественного компонентов, т. е. представляет собой

государственно-общественную образовательную политику. И она должна быть ориентирована прежде всего на *социальный интерес*, на *социальное благо*, на потребности развития и саморазвития личности и гражданского общества.

И еще несколько слов о **целевых ориентирах образования и образовательной политики**.

Безусловной высшей целью и ценностью образования является **Человек**. «Основной целью воспитания человека, — писал К. Д. Ушинский, — может быть только сам человек, так как все остальное в этом мире (и государство, и народ, и человечество) существует только для человека» [18. С. 261].

Эта великая гуманистическая идея выражает вечную, конечную цель образования (воспитания, в терминологии Ушинского). Но путь к этой цели тернист и долг. Он измеряется всей историей человечества, которое то создает, то разрушает условия, способствующие ее достижению.

Именно поэтому на различных конкретно-исторических этапах этой истории встают, в том числе и перед образовательной политикой, фундаментальные задачи создания такой общественной ситуации, общественной среды, в которой бы могла получить свое воплощение названная высшая цель образования. По моему убеждению, такая среда очерчивается четырьмя понятиями: **Свобода, Гуманизм, Демократия, Социальная справедливость**. Это те общечеловеческие ценности, которые только и могут создать условия для раскры-

тия высшей из этих ценностей — **Человека**.

В этом смысле известный марксовый тезис — свободное развитие каждого есть условие свободного развития всех, с моей точки зрения, отражает реальную истину только в перевернутом виде: свободное развитие всех есть условие свободного развития каждого.

В ретроспективном плане образовательная политика представляет собой **политическую историю образования**, которая строится в системе трех координат — образование, общество, власть. Это история формирования и реализации политических и социальных идей (доктрин, концепций), политического и социального курса, определяющих цели, характер и направленность развития образования. Она имеет свой специфический объект изучения: задачи и функции в сфере образования разных политических режимов и их властных структур; политическая и социальная деятельность в этой сфере институтов власти, различных политических и социальных групп, общественно-педагогического движения; законодательство в сфере образования; идеологические и политические истоки и механизмы принятия решений; роль образования в политических, социально-экономических, социокультурных процессах, происходящих в обществе, в трансформации его социального сознания, социальной структуры и т. д. В круг ее задач входит также исследование развития философии и идеологии образования, общественно-педагогической мысли,

социальной психологии образовательной среды. Центральные проблемы политической истории образования — образовательные реформы и контрреформы как реперные моменты, определяющие прогрессивные и регрессивные процессы в образовании.

Рассмотрим теперь феномен образовательной политики в его реальном проявлении в условиях дореволюционной России.

Принято считать, что зоны, лежащие «на стыке» наук, являются наиболее плодотворными. Однако то, что лежит «на стыке», не всегда лежит хорошо. В конкретной исследовательской практике такие зоны нередко оказываются ничейными. Смежные науки касаются их лишь эпизодически и преимущественно под углом зрения своих специальных задач. Между тем очевидно, что освоение и результативная разработка пограничных полос знания возможны только при преодолении издержек специализации, при взаимообогащении идей и методов смежных наук.

В истории просвещения немало таких пограничных, ничейных полос. Одна из них — проблематика образовательной политики, в частности образовательной политики российского самодержавия. Эта проблематика, входящая в сферу интересов и историков внутренней политики, и историков образования, не подвергалась в советской историографии комплексной систематической разработке. Она рассматривалась лишь попутно — либо при анализе отдельных вопросов, отдельных этапов внутренней

политики самодержавия, либо при характеристике различных звеньев народного образования и типов школ дореволюционной России.

Нельзя сказать, что на этом пути не отмечалось никаких успехов. Они были, и притом весьма значительные (работы Ш. И. Ганелина, П. А. Зайончковского, П. В. Зейфман, А. Е. Иванова, Л. В. Камоско, И. В. Оржеховского, В. З. Смирнова, В. А. Твардовской, Г. И. Щетининой, Р. Г. Эймонтовой и др.) [3], что могло бы натолкнуть на мысль о плодотворности фронтальной разработки вопросов, образовательной политики. Этого, однако, не происходило. Проблематика образовательной политики по-прежнему пребывала на периферии внимания и историков внутренней политики, и историков педагогики, в силу чего многие ее пласты оставались нетронутыми. Тем более не затрагивались теоретические ее аспекты, в том числе вопросы методологии и методики изучения образовательной политики, источниковедческие проблемы и т. д.

Неразработанность в отечественной историографии многих вопросов, связанных с образовательной политикой самодержавия, проистекает из двух причин: из часто неоправданного разделения труда между историками педагогики и общегражданскими историками и, кроме того, из явно недостаточного внимания последних к проблемам истории образования. В западной историографии, где эти проблемы исследуются историками более активно, заметно интенсивнее разрабатывается и история политики

в области образования, в частности, в дореволюционной России [20].

При этом в значительной части западных работ образовательная политика самодержавия предстает как основной движитель развития народного образования в России, затеяющий и корневые социально-экономические силы этого развития, и такой важнейший его фактор, как общественная деятельность в области образования.

Отмеченное обстоятельство дает дополнительный стимул к более пристальному изучению образовательной политики российского самодержавия. Это изучение, ввиду весьма лоскутного характера накопленных ранее знаний, следует повести комплексно — в историографическом, источниковедческом, конкретно-историческом и теоретическом плане.

Рассмотрение избранной темы предполагает последовательное освещение следующих, связанных между собой проблем: содержание и структура образовательной политики как вида деятельности; диалектика соотношения ее целей, средств, методов и результатов; внутренние пружины ее формирования и ее место в ряду факторов, определяющих развитие школьного дела; характер и особенности образовательной политики как системы взаимосвязанных, взаимообусловленных действий и отсюда — задачи, аспекты и адекватные способы целостного изучения этой системы. Однако прежде, чем приступить к рассмотрению всех этих проблем, необходимо раскрыть само понятие «образовательная политика», применительно к интересующему нас периоду.

В данной работе, в отличие от традиционного для историографии словосочетания «правительственная политика в области просвещения», акцентируются понятие и термин «образовательная политика». Эта замена обусловлена не только и не столько потребностью упорядочения терминологии, сколько необходимостью уточнения предмета исследования, что, в свою очередь, требует четкой фиксации терминов и понятий. (Не говоря уже о том, что по отношению к России, где правительство, как известно, появилось только в 1905 г., отмеченное традиционное словосочетание попросту неправомерно. Правильнее было бы вести речь о государственной политике в области просвещения, образования и пр.).

Государственная политика в области просвещения — это широкий комплекс государственных мер, охватывающих многие сферы общественной жизни, а не только область школьного дела. Классики марксизма, в отличие от их интерпретаторов, это хорошо понимали, подчеркивая, что «вопросы просвещения вовсе не покрываются вопросами школы, просвещение вовсе не ограничивается школой» [9. С. 500]. Данная аксиоматическая истина не требовала бы напоминания, когда бы в литературе рассмотрение «правительственной политики в области просвещения» не сводилось обычно к анализу именно «вопросов школы». Такое сведение в какой-то мере имеет свое объяснение в конкретной исторической реальности; основная часть «просветительных» акций государства концентрировалась вокруг школь-

ного дела. Но исторически объяснимое сужение предмета исследования должно было бы сопровождаться необходимым в таком случае уточнением соответствующих понятий (как это было, например, весьма тонко сделано Л. Е. Шепелевым при разведении понятий «экономическая политика» и «торгово-промышленная политика») [19. С. 11]. Подобное уточнение, однако, не проводилось. И потому в абсолютном большинстве и общен исторических, и историко-педагогических работ понятие «политика правительства в области просвещения» было неадекватно исследуемому объекту. Оно выступало, по существу, как синоним понятия «образовательная политика», которое вполне тождественно этому объекту.

Образовательная политика — это совокупность идеологических, законодательных, административных и педагогических акций (мероприятий) в области школьного дела, которые проводятся государством, различными классами, политическими партиями и соответствующими их социальными институтами для достижения определенных политических, социально-экономических, культурных и педагогических целей.

В данном определении отмечены три основные элемента образовательной политики — ее цели, их осуществление при помощи различного рода акций и институты, проводящие эти акции. Внутреннюю взаимосвязь этих элементов, т. е. структуру образовательной политики как вида деятельности более зримо можно представить следующим образом:

— определение целей и задач образовательной политики (с большей или меньшей их идеологической мотивацией);

— выбор и обоснование средств и методов достижения этих целей и задач;

— их практическая реализация на разных уровнях: в законе (в законодательной практике); в административно-управленческой практике; в образовательной практике, т. е. непосредственно в учебно-воспитательной деятельности учебных заведений.

Реализация целей и задач образовательной политики на соответствующих уровнях осуществляется определенными управленческими структурами. В самодержавной России это: высшие органы власти (Государственный совет, Комитет министров и Совет министров) — на уровне законосоветательном и общеадминистративном; центральные государственные учреждения (министерства и главные управления) — на административном уровне в определенной отрасли управления; местные государственные учреждения (аппарат попечителей учебных округов, дирекции и инспекции народных училищ Министерства народного просвещения, местные учебные органы других ведомств — епархиальные училищные советы, окружные инспекции и т. д.) — на региональном административно-управленческом уровне; органы внутришкольного управления (директоры и инспекторы учебных заведений, попечительные и педагогические советы, хозяйственные комитеты и пр.) — на уровне деятельности отдельных учебных заведений.

Определение и законодательное утверждение целей и задач образовательной политики в самодержавной России — прерогатива самой власти, т. е. самодержавия. Их обоснование — дело политической теории, идеологов абсолютизма. Выбор и обоснование средств и методов достижения этих целей — функция *официальной педагогики*, призванной разрабатывать «педагогическую идеологию» государства как часть общей идеологии и проводить педагогическую мотивацию целей, задач, средств, методов и ожидаемых результатов образовательной политики. В этом деле самодержавие не могло обойтись без услуг науки. Но ему, по словам одного из ведущих идеологов власти М. Н. Каткова, нужна была не наука вообще, а только «здравая и полезная наука, соответственно требованиям государства» [12. С. 6].

Итак, образовательная политика (как и любая другая) — это органическое единство избранных целей, средств и методов их достижения и полученных результатов. Результат не стоит «вне политики», он ее итог, ее венец или надгробный камень. К отрицательным результатам политики может привести ошибка в любом ее звене: в определении целей и конкретных задач политики, т. е. на самом первоначальном этапе, когда эти цели и задачи формируются на основе ложно или узко понятых потребностей и интересов различных социальных групп и классов (например, длительные и безрезультатные попытки самодержавия насадить дворянские пансионы с целью сохранения избранности

и чистоты общения детей «первенствующего сословия»); на этапе выбора средств достижения намеченных целей (пример, российский вариант пресловутого «полицейского классицизма») и, наконец, при определении методов политики — печально известный циркуляр о «кухаркиных детях» и т. д. (Нелишне отметить здесь часто неучитываемое различие средств и методов политики, как, впрочем, и любого другого вида деятельности: средство — орудие осуществления деятельности, тогда как метод — способ ее осуществления).

Отрицательными результаты образовательной политики могут быть и тогда, когда в ходе ее реализации переоценивается дееспособность тех или иных средств и методов, когда не берутся в расчет и внутренние ограниченности их возможностей, и те пределы, которые полагают им предшествующие образовательные акции или вся совокупность этих акций. Один из ярких примеров тому — практика российской инспекции народных училищ, учрежденной, по словам современников, для «оттеснения земства от действительного заведования народным образованием». Охранительно-полицейская деятельность этой инспекции изначально была скована самой системой финансирования народных училищ. Не располагая материальными средствами для удовлетворения их потребностей, инспекция часто оказывалась в прямой зависимости от распорядителей кредитов, т. е. от земства, что во многом сводило на нет ее неусыпные старания по проведению антиземских мер. Кроме того, числен-

ный состав инспекции был весьма невелик, и потому при всем своем бдении она не всегда и не всюду успевала осуществлять полицейскую опеку над школой. Государству в итоге оказалось много труднее увеличить число инспекторов, чем земству — число школ.

Однако не только ошибки в формировании целей и задач школьной политики, в выборе ее средств и методов приводят к отрицательным результатам. Такие результаты неизбежны, когда не учитываются преходящий характер определенных задач, «старение» многих средств и методов, когда не принимаются во внимание изменяющиеся исторические условия и необходимость своевременной реорганизации образования в соответствии с этими изменениями. Наконец, образовательная политика очевидно безрезультатна, когда она пытается противостоять объективным процессам общественного развития, как противостояла им полицейско-охранительная, феодально-сословная образовательная политика самодержавия. Она могла временно, на определенном этапе затормозить, «подморозить», исказить эти процессы, но остановить их самодержавию было не по силам, вопреки глубокой убежденности политической теории абсолютизма во всемогущности государства и государственного управления.

Сказанным не исчерпывается сложная диалектика субъективного и объективного в образовательной политике, диалектика взаимоотношения ее целей, средств, методов и результатов, которая в ходе

исследования этой политики должна стать если не прозрачной, то, по крайней мере, осозаемой. Предпринимая какую-либо образовательную акцию для достижения определенной цели, самодержавие невольно затрагивало не только объект этой акции, но и те сферы общественной жизни, которые были с ним прямо или опосредованно связаны. Однако оно далеко не всегда умело рассмотреть и оценить такие связи, предсказать направления, характер и итоги их изменений, предвидеть весь комплекс последствий предпринимаемых шагов. Это нередко приводило к тому, что образовательные акции не только не достигали желаемого эффекта, но давали результат совершенно нежелательный, ненужный самодержавию. Именно таким «ненужным результатом» было ускорение развития национального самосознания народов России вследствие создания государственных школ в национальных районах империи. Замысел же создания этих школ происходил из иной цели — проведение русификации и подготовка местных кадров для осуществления национально-колониальной политики царизма.

Отмеченная взаимосвязь явлений, которая неизбежно влечет за собой результаты, в значительной мере выходящие за сферу искомым целей, отражает объективную сложность образовательной (как и любой другой) политики. Как бы тонко не взвешивались прямые, ближние последствия любой задуманной образовательной акции, не только они являются ее результатом. (*Способность к учету этого обстоятельства*

*— лакмус дальновзоркости и политика, и исследователя политики*). С другой стороны, «образовательные» результаты достигаются в ходе осуществления не только образовательной политики. Они могут быть косвенными, побочными, дальними последствиями политических шагов, предпринятых в иной, казалось бы, далекой от образования области общественной жизни. Такие последствия, в частности, повлекли за собой *введение в России в 1874 г. всеобщей воинской повинности, которая стала катализатором двух основных процессов, проходивших в жизни пореформенной российской школы, — расширения школьного строительства и неустранимой демократизации образования* (что, заметим в скобках, еще не осмыслено ни в общен исторической, ни в историко-педагогической литературе).

В триаде «цель—средства—методы» образовательной политики определяющая роль принадлежит целям, представляющим собой достаточно сложное образование. По своему характеру цели могут быть общими или частными, комплексными (объединенными в единую доктрину образовательной политики) или единичными; основными, вспомогательными или побочными; стратегическими или тактическими; перспективными или сиюминутными; действительными или подставными, наконец, объективными или субъективными. Очевидно, что адекватная оценка образовательной политики, как и любых отдельных ее акций, возможна только при раскрытии характера преследуемых целей.

Не менее важно при анализе образовательной политики выявить и раскрыть внутреннюю структуру этих целей, т. е. взаимосвязь и иерархию различных целевых компонентов — политических, экономических, социальных, социокультурных, педагогических и т. д. Сложное сплетение этих компонентов редко бывает сбалансированным. Напротив, те или иные из них в конкретных исторических обстоятельствах, на разных этапах общественного развития и стадиях эволюции школьного дела получают приоритетное значение.

Так, в комплексе целей политики самодержавия в области начального народного образования на первом этапе создания народных школ — в период реформ 1860-х гг. — преобладали социальные моменты, связанные с отменой крепостного права в России. С конца 1860-х и до середины 1890-х гг. в структуре целей этой политики доминирующую роль играли политические соображения, что было вызвано, с одной стороны, активизацией земской деятельности в области начального народного образования и, с другой, — усилением русификаторских тенденций в политическом курсе самодержавия. На рубеже XIX—XX вв. в ряду целевых устремлений правительства по отношению к народной школе все большее значение стали приобретать мотивы экономического характера, свидетельствовавшие о постепенном осознании правительством роли образования как фактора развития производительных сил страны. В этот период происходит определенное сбалансирование,

соподчинение политических, социальных и экономических целевых элементов в государственной политике, направленной на данное звено школы. Последнее незамедлительно влечет за собой изменения в системе средств и методов этой политики: пересмотр характера, географии и способов финансирования начальной народной школы, унификацию объема и содержания образования в ней путем введения единых учебных программ, переориентацию фронта наступления так называемых образцовых министерских училищ, церковноприходских школ и т. д.

Что же касается педагогических и культурных целевых «ингредиентов» указанного направления школьной политики самодержавия, то они постоянно оставались в тени и играли третьестепенные роли. Более того, эти «ингредиенты» были наглухо пришиты к политическому стержню любых образовательных акций царизма, и не только в области начального народного образования. Нагляднейшее подтверждение тому — постоянное охранительное «очищение» и консервация содержания среднего образования, следствием чего было неизбежное образовательное оскудение российской средней школы.

Приведенный выше пример взаимосвязи изменений в структуре целей и в системе средств и методов политики самодержавия по отношению к начальной народной школе раскрывает важную и часто не учитываемую закономерность функционирования образовательной политики — зависимость выбора ее средств и методов от

характера преследуемых целей. В свою очередь, этот выбор во многом предопределяет судьбу намеченных задач и политики в целом, о чем красноречиво свидетельствует тот же «полицейский классицизм», ставка на который обусловила перманентный, все нарастающий кризис политики самодержавия в области среднего образования.

Столь же часто при анализе образовательной политики не учитывается и то в высшей степени важное обстоятельство, что ее методы, равно как и цели, в отличие от средств, никогда не бывают политически нейтральными. Последние же могут быть таковыми, в силу чего для достижения различных целей нередко избираются одни и те же экономические, социальные, педагогические в другие средства. Например, предложение привлекать в учительские семинарии выходцев из крестьян: у К. Д. Ушинского — с целью сохранения органической связи будущих сельских учителей с крестьянским миром; у сановных руководителей просвещения — с целью их «закрепощения» за сельской школой и, кроме того, для ограждения этих школ от выходцев из городских сословий, в значительной степени зараженных «пагубным» влиянием освободительных идей.

В указанной жесткой триаде «цели—средства—методы» образовательной политики два крайние ее звена зачастую искажают не только нейтральный, но и позитивный смысл многих избираемых средств. (Как был искажен русификаторскими целями и методами образовательной политики царизма смысл преподава-

ния русского языка в школах национальных районов России). Со своей стороны, средства и методы политики также могут исказить любые ее цели. Деятельность самодержавия в области образования наглядно подтверждает тот общеизвестный тезис, что достижение благих целей невозможно с помощью ложных средств и методов политики. Таких благих целей в школьной практике самодержавного государства было немного, но и они в силу стереотипа охранительного мышления и образа действий оставались недостижимыми. Пример тому — благотворительные учебно-воспитательные заведения интернатного типа, которые превращались по сути в средство интернирования детей.

Будучи ведущим началом образовательной политики, ее цели всегда подчинены определенным классовым интересам, проистекают из них. (Хотя, как уже отмечалось, эти интересы при формировании целей и задач политики могут быть или узко поняты, или ложно истолкованы). В неразрывной связи с теми же интересами находится и результат предпринимаемых политических акций. Однако в силу указанной сложности соотношения целей, средств, методов и результатов образовательной политики, а также ее объективных и субъективных факторов, о которых речь пойдет ниже, эта связь может иметь и отрицательный характер, особенно в дальней исторической перспективе.

Зависимость целей политики от интересов тех или иных классов и социальных групп далеко не всегда однозначна. Определенные цели

могут полностью или частично соответствовать интересам разных общественных слоев, групп и классов, причем степень этого соответствия редко остается величиной постоянной (к примеру, возрастающая заинтересованность и капитализирующегося, и разоряющегося дворянства в развитии реального образования, первоначально предназначенного лишь для нужд «третьего сословия»). «Вследствие этого, — как справедливо отмечает Л. Е. Шепелев, — затруднительна и во многих случаях условна квалификация общих мер политики как мер, проводимых в интересах специально данного класса, слоя или группы» [19. С. 10]. Однако квалификация политических акций правительства как мер, проводимых в интересах государства, безусловна (безотносительно к тому, тождественны или нетождественны эти интересы потребностям нации, народа).

В восприятии российского абсолютизма государственные интересы были синонимичны интересам самодержавия. Последние же совпадали только при известных обстоятельствах и только с известными интересами имущих классов и притом часто не с интересами всех этих классов вообще, а с интересами отдельных слоев их. Это находило выражение и в образовательной политике самодержавия, что порождало достаточно сильную оппозицию ей в среде господствующих классов.

Недовольство буржуазных кругов, а еще более общественные требования в области образования не могли не оказывать заметного влияния на

образовательную политику самодержавия, особенно в периоды «кризиса “верхов”», в годы революционных ситуаций. Это отчетливо проявилось и в школьных реформах 1860-х гг., и в колебаниях школьного курса правительства в период второго демократического подъема, и в смене министров народного просвещения — в «министерской чехарде», в калейдоскопе школьных комиссий и комитетов накануне и после первой российской революции.

Существенное влияние на формирование образовательной политики самодержавия оказывал и такой важнейший фактор, как потребности социально-экономического развития страны. Роль этого фактора учитывается в историографии явно недостаточно, особенно в историко-педагогических работах, где школьная политика рассматривается главным образом лишь в плоскости ее политических и идеологических целей. В этой связи представляется небесполезным напомнить известные слова Ф. Энгельса: «Все правительства, даже самые абсолютистские, в конечном счете только исполнители экономической необходимости, вытекающей из положения страны. Они могут делать это по-разному — хорошо, плохо или посредственно; они могут ускорять или замедлять экономическое развитие с вытекающими из него политическими и юридическими последствиями, но в конечном итоге должны следовать за этим развитием» [10. С. 314].

Самодержавие в области просвещения, как и в других областях общественной жизни, плохо следовало за потребностями социально-эконо-

мического развития страны. Более того, оно ставило массу препятствий на пути реализации многих из них. Но оно не могло отвергать их с порога, не могло в своих собственных интересах не учитывать некоторые из этих потребностей.

Данное обстоятельство зачастую выпадает из поля зрения исследователей образовательной политики, излишне прямолинейно муссирующих тезис о враждебности самодержавия образованию. Самодержавие было остро заинтересовано в развитии отдельных видов образования и типов школ. Ибо этого настоятельно требовали и задачи насаждения капитализма «сверху», и кадровый спрос постоянно растущего, усложнявшегося государственного аппарата, и нужды обороноспособности страны, и даже чисто охранительные соображения (чему пример — массивное учреждение в начале 1870-х гг. учительских семинарий). Цель этой акции состояла в первую очередь в том, чтобы отобрать инициативу подготовки народных учителей у нелояльных земств, которые, по словам Д. А. Толстого, стремились «в ущерб правительству захватить все в свои руки». «Но ужели же им, — писал Толстой в одном из своих докладов Александру II, — может быть отдано образование народа, т. е. будущность страны?») [15. С. 155].

Отмеченные мотивы заинтересованности самодержавия в вопросах образования также выступали как существенные факторы формирования его образовательной политики, которые редко учитываются при изучении этой политики. И практически совсем

не учитываются такие объективные и субъективные ее факторы, как: внутренняя логика развития образования; внешнеполитическая конъюнктура (к примеру, изменение характера образовательной политики в Прибалтийском крае под влиянием начавшегося с середины 1880-х гг. обострения русско-германских отношений); различия в воззрениях руководителей учебных ведомств на задачи школы (А. В. Головин — Д. А. Толстой, И. И. Толстой — П. М. фон Кауфман, П. Н. Игнатьев — Л. А. Кассо и т. д.); внутриправительственная, межведомственная борьба по вопросам школьного строительства, достигавшая порой предельной напряженности, как это было в столкновениях реакционного руководства ведомства просвещения в 1870-х гг. — с либеральной бюрократией, возглавлявшей Военное министерство (Д. А. Милютин), и в 1890-х гг. — с лидером Министерства финансов (С. Ю. Витте) и т. д.

В итоге образовательная политика государства представляла собой равнодействующую взаимодействия — противоборства всех названных выше факторов. Отсюда важнейшая задача исследователя образовательной политики — раскрыть механизм формирования этой равнодействующей, выявить пружины, определявшие смещение ее острия на различных этапах исторического развития.

Взгляд на образовательную политику сквозь призму факторов, ее формирующих, необходим не только для объяснения сущности и истоков этой политики, но и для понимания реального ее бытия, тех условий, которые

нередко значительно деформируют стержневой государственный интерес, лежащий в ее основе.

Выявление пружин формирования образовательной политики — первый существеннейший этап ее конкретно-исторического изучения, через который исследователи обычно перешагивают. Не менее важен конечный этап этого изучения, до которого обычно не доходят, — рассмотрение образовательной политики в ряду сил, определяющих развитие образования. Традиционное поле анализа образовательной политики — исследование ее отдельных акций — лежит между этими этапами. В результате такой анализ не имеет ни пролога, ни эпилога, в силу чего остаются нераскрытыми и истоки, и конечные результаты образовательной политики.

Будучи производной взаимодействия многих факторов, но, сохраняя тем не менее превалирующее значение государственного интереса, образовательная политика, по существу, являет собой основной инструмент воздействия государства на образование. В этом качестве она выступает либо партнером, либо соперником других сил, движущих развитие школьного дела. На определенных этапах исторической жизни — при замедленном характере социально-экономической эволюции, при отсутствии или неразвитости общественной деятельности в области образования — она может приобретать первенствующее значение среди прочих сил. Но и не имея этого первенства, образовательная политика способна резко ускорить или замедлить процесс развития об-

разования, значительно трансформировать его — как с положительным, так и с отрицательным знаком.

В этом плане перед исследователем встает ряд кардинальных вопросов: какова сущность образовательной политики как фактора эволюции образования; какое место занимает она в ряду других факторов; в какой мере она определяет вектор развития школьного дела и насколько этот вектор соответствует ее собственному направлению.

Ответ на указанные вопросы имеет первостепенное значение при исследовании рассматриваемой темы на российском материале. Одна из наиболее крупных и наиболее типичных ошибок, возникающих в ходе изучения образовательной политики самодержавия, состоит в смешении двух принципиально различных вопросов — о направлении этой политики и направлении развития образования. (То же самое, впрочем, относится и к современной ситуации). Идентификация этих понятий, наблюдаемая не только в западной, но порой в советской и даже постсоветской литературе, — рецидив «государственнического» пафоса дореволюционной историографии, которая не учитывала второго мощного, общественного фактора развития образования и которая была далека от понимания закономерностей этого развития. Основная из этих закономерностей — обусловленность эволюции школьного дела потребностями социально-экономической жизни страны и общественным участием в развитии образования. Степень учета государством этих факторов определя-

ет меру эффективности его образовательной политики.

Таков, в основном, комплекс проблем, имеющих ключевое значение и для теоретического осмысления, и для конкретно-исторического анализа образовательной политики. Приходится констатировать, что эти проблемы пока еще остаются за пределами историографии. Круг ее интересов, как уже отмечалось, ограничивается преимущественно изучением конкретных правительственных мер, касающихся того или иного звена системы образования. При этом каждое из звеньев рассматривается изолированно, вне системы политики, направленной на целостный объект — систему образования.

Дальнейшее движение по такому пути не представляется перспективным, ибо любое частное знание значимо и адекватно только в системе общего знания. В этой связи приобретают актуальность задачи преодоления указанной изолированности, поиска путей результативного изучения образовательной политики как системы взаимосвязанных действий.

Обычное для историографии разобщенное рассмотрение отдельных государственных мероприятий в области образования или отдельных «политик» по отношению к различным звеньям школы — *следствие двух причин*. Во-первых, отмеченного ранее «попутного» обращения историков к вопросам школьной политики. И, во-вторых, функционального подхода к изучению проблем народного образования.

Первая из этих причин — главным образом факт историографии, вторая

же — факт методологии, вследствие чего она отчетливо проявляется и в тех работах, в которых образовательная политика — предмет специального изучения. Даже в лучших из этих работ, где рассматриваются государственные акции по отношению ко многим звеньям школы, образовательная политика предстает не как органическая система политики, а как сумма «политик», сумма сумм акций в области начального, среднего, высшего образования и т. д.

Подобного рода арифметические действия — в значительной мере насилье над исторической реальностью. В отличие от большей части исследователей, препарирующих различные сферы образовательной политики и оставляющих без внимания существовавшие между ними связи, реальные политики силой самих обстоятельств были поставлены прежде всего лицом к лицу с этими связями. Они имели дело не с высшей, средней или начальной школой, а с системой образования в целом, что требовало от них определенной системы скоординированных действий. Это отнюдь не значит, что некоторые руководители школьного дела не страдали отсутствием системного видения своих задач. Но эта болезнь вовсе не обязательно должна передаваться по наследству историкам образовательной политики.

Очевидно, что раскрыть сущность, характер и направленность образовательной политики как системы скоординированных действий невозможно в рамках «функциональной» методологии, так же как и сцентировать мозаику разрозненных государственных мероприятий в области

образования в целостную картину образовательной политики. Эти задачи решаемы только при системном подходе к образовательной политике, который предполагает ее изучение на трех основных уровнях: 1) анализ образовательной политики как органической части внутриполитического государственного курса; 2) рассмотрение ее как целостной системы политических акций, охватывающих все звенья системы образования и 3) исследование отдельных комплексов этих акций в различных областях школьного дела как взаимосвязанных элементов общей системы образовательной политики.

Рассмотрим последовательно указанные уровни анализа образовательной политики и те специфические задачи, которые предстоит решать на каждом из них. Это поможет прояснить внутреннюю логику изучения образовательной политики, что весьма небесполезно, поскольку до настоящего времени характер этого изучения более зависел от личных склонностей и возможностей исследователя, чем от закономерностей познания исследуемого объекта.

В историографии, за редким исключением [7], задачи специального анализа образовательной политики как органической составной части внутренней политики до настоящего времени не ставились. Хотя близкие проблемы рассматривались в отдельных работах, посвященных государственной деятельности в той или иной области школьного дела. В большей части этих работ связь образовательной и внутренней политики

в основном либо только декларировалась, либо просто подразумевалась. Идеи, задачи и тенденции внутренней политики не прослеживались, не кристаллизовались на образовательном материале, в результате чего образовательная политика представляла отторженной от внутренней политики, заключенной в замкнутое, вакуумное пространство.

Эта ситуация была обусловлена рядом причин. С одной стороны, общегражданские историки рассматривали образовательную политику не внутри внутренней политики, а рядоположенно. (Что было связано с преобладанием функционального подхода к проблематике внутренней политики, при котором в центре внимания оказывался не целостный комплекс этой политики, а тот или иной ее аспект). С другой стороны, в работах историков образования не ощущалось достаточно полного освоения общих проблем внутренней политики, что, естественно, затрудняло анализ акций образовательной политики через призму этих проблем.

Кроме того, политика государства в области образования исследовалась и историками, и педагогами на весьма короткой дистанции, в силу чего часто оставались незамеченными ее глубинные, генетические связи с процессом формирования программ и концепций внутренней политики. Наконец, отмеченное ранее изолированное изучение государственных мер по отношению к отдельным звеньям школы резко сужало возможности интерпретации этих мер как частных проявлений общего внутриполитического курса.

Приведенный перечень причин вакуумного рассмотрения образовательной политики содержит в себе и ответ о путях их преодоления. Это преодоление достигается на первом из указанных выше уровней системного анализа образовательной политики.

Отправной момент изучения образовательной политики как органической составной части внутривнутриполитического государственного курса — детальный анализ роли и места проблем образования и воспитания в системе политических идей (исток идеологического обоснования образовательной политики), в системе внутривнутриполитических задач (мост к воссозданию программ образовательной политики) и в системе политических действий (реализация этих программ в конкретных государственных акциях).

Такой анализ, проведенный синхронно с рассмотрением общих идей, программ и акций внутренней политики, с выявлением объективных потребностей социально-экономического и культурного развития страны, позволяет раскрыть: историческую обусловленность и классовую сущность образовательной политики; ее реальные, а не затуманенные демагогическим декором цели и задачи; место этих целей и задач в комплексе внутривнутриполитических устремлений государства; удельный вес самой образовательной политики в общем балансе этих устремлений; ее роль как орудия, средства внутренней политики; характер ее взаимодействия с другими сферами этой политики — экономической, социальной, национальной, идеологической и т. д. (что отража-

ется в соотношении целевых компонентов различных образовательных акций правительства).

При рассмотрении всех этих вопросов необходимо учитывать, что роль проблем воспитания и образования в системе внутренней политики, мотивы обращения государства к этим проблемам (и, соответственно, комплекс задач образовательной политики) не остаются постоянными. Они изменяются во времени, что приводит к изменению и удельного веса образовательных акций во внутривнутриполитическом курсе, и самого характера образовательной политики. Так, на протяжении второй половины XIX в. неоднократно проходила переаранжировка мотивов обращения самодержавия к проблемам образования — от намерения сформировать желаемый тип общества с помощью соответствующего типа школы до попыток восстановить тающее первенство «первенствующего сословия» путем ужесточения социальной селекции образования. (Периодически приоритетное значение получали и другие мотивы — пресечение общественного участия в школьном деле, русификаторско-колониационные интересы и т. д.). Все это нашло отражение в эволюции «просветительной» доктрины самодержавия, в постепенном переходе его образовательной политики с наступательных на оборонительные рельсы [1].

Таким образом, реализация специфических задач рассматриваемого уровня анализа образовательной политики дает возможность не только значительно раздвинуть традицион-

ные рамки ее изучения, но и увидеть ее в качественно ином свете. Решение этих задач существенно углубляет понимание истоков, целей, содержания и тенденций образовательной политики, факторов ее эволюции, ее действительной роли в политической стратегии государства и в развитии школьного дела.

Вместе с тем анализ обозначенного круга проблем в немалой степени обогащает представления и о самой внутренней политике, о ее задачах, характере, компонентах, о системе ее идеологической мотивации, о взаимосвязи, казалось бы, ее разнородных мер, нацеленных на разные области общественной жизни. Рассмотрение образовательной политики под указанным углом зрения проливает новый свет и на такую важную, но весьма редко затрагиваемую проблему, как взаимодействие внутренней политики и официальной идеологии, в частности, в сфере образования и воспитания [17. С. 148—162, 252—265].

Обратимся теперь к рассмотрению задач второго уровня системного анализа образовательной политики. Этот уровень является основным, ибо только понимание образовательной политики как целостной системы делает очевидным и ее место в общем комплексе внутренней политики, и взаимосвязь, взаимообусловленность отдельных ее акций, адресованных различным звеньям системы образования. В историографии сделаны только самые первые шаги к исследованию образовательной политики на данном уровне [1], поэтому представ-

ляется необходимым остановиться на нем подробнее.

Как уже подчеркивалось ранее, основной недостаток большей части работ, посвященных образовательной политике российского самодержавия, — изолированное рассмотрение ее отдельных акций или групп акций, относящихся к различным звеньям системы образования. За деревьями этих акций не видно леса, т. е. системы образовательной политики, стратегии государства в области образования. Реконструировать, прояснить эту систему можно не только и не столько путем сравнительного анализа отдельных «политик» в разных областях школьного дела (что необходимо, но недостаточно), сколько путем целенаправленной интеграции всех этих «политик» в единое целое. Данная задача и является ведущей на втором уровне системного анализа образовательной политики.

В ходе решения этой задачи рассмотрению подлежит следующий обширный комплекс вопросов:

— сущность и структура образовательной политики как вида и как системы деятельности;

— ее общие цели и их соответствие потребностям социально-экономического и культурного развития страны;

— общее и особенное в иерархии целевых элементов образовательной политики, в комплексе ее средств и методов по отношению к различным звеньям системы образования;

— удельный вес каждого из этих звеньев в общей системе образовательной политики и причины его изменения на разных этапах общественного развития;

— региональные и национальные особенности образовательной политики и их истоки;

— механизм формирования политики;

— ее роль как фактора развития школьного дела;

— идеологическое обоснование образовательной политики, потребность в котором может возникать на самых разных стадиях ее функционирования — при определении ее целей и задач, при законодательном их оформлении или в процессе их практической реализации:

— программа образовательной политики, ее сущность, основные идеи и направления, ее соотношение с общей внутриполитической программой государства;

— характер и основные черты образовательного законодательства, материализация в нем целей, задач, средств и методов образовательной политики, его особенности по отношению к различным звеньям системы образования, к разным регионам и национальным районам;

— финансирование и планирование развития школьного дела, управление образованием (также с учетом отмеченных особенностей);

— зарубежные аналоги образовательной политики;

— ее общественная оценка и т. д.

Следует подчеркнуть, что анализ всех названных проблем будет полноценным только при генетическом, а не статичном их рассмотрении, только при раскрытии преемственности и изменений в общем курсе образовательной политики. Причем на достаточно

большом отрезке времени, позволяющем увидеть и оценить сущность этих изменений и их причины. Отсюда — еще ряд нерешенных вопросов: о характере и этапах генезиса образовательной политики как системы; о влиянии на этот процесс общего хода социально-экономического развития и эволюции системы образования; о периодизации образовательной политики в соотношении с общеисторической периодизацией, с периодизацией внутренней политики, школьного дела и пр.

Перечисленные выше проблемы не только не получили до настоящего времени освещения в литературе, но по сути даже не были поставлены. Это, естественно, не могло способствовать узнаванию системных черт в образовательной политике, восприятию ее как единого комплекса взаимодействующих акций.

Возьмем, к примеру, одну из центральных задач изучения образовательной политики — *анализ государственных программ в области образования*. Эти программы представляли собой тот фермент, который превращал совокупность отдельных политических акций в систему политики.

*В литературе вопрос о таких программах не ставился, более того, неоднократно говорилось о «беспрограммности» образовательной политики. Соответствующие документы программного характера не вводились в научный оборот и не изучались. Между тем анализ этих документов, принимавших самые разнообразные формы (отчеты*

министров и обзоры деятельности ведомств, всеподданнейшие доклады и представления в Государственный Совет, специальные докладные записки и программные статьи в официальной прессе и т. д.), имеет первостепенное значение для реконструкции системы образовательной политики. Программные документы обнажают ее общий замысел и внутреннюю логику, единый стержень ее различных акций, выявляют комплекс официальных воззрений на задачи, характер, организацию системы образования и ее отдельных звеньев. Изучение этих документов в сопоставлении с действительным развитием школьного дела во многом высвечивает ту сложную диалектику целей, средств, методов и результатов образовательной политики, о которой говорилось ранее.

Нельзя не отметить и тот характерный историографический факт, также мешавший системному осмыслению образовательной политики самодержавия, что в абсолютном большинстве и исторических, и историко-педагогических работ эта политика рассматривалась лишь как вотчинное владение Министерства народного просвещения. Активная и зачастую противостоящая его курсу деятельность других министерств и ведомств оставалась вне поля зрения (за исключением Военного министерства и Министерства государственных имуществ «киселевского» периода), хотя ее изучение имеет самое прямое отношение к вопросам образовательной политики [6].

Столь же непосредственное от-

ношение к этим вопросам имеет и деятельность в области образования высших государственных учреждений России — Государственного Совета, Комитета министров, позднее — Совета министров (олицетворявших коллективный разум сановной бюрократии и далеко не всегда разделявших точку зрения Министерства народного просвещения), деятельность местных административных властей, множества межведомственных комиссий и совещаний (к примеру, так называемой Валуевской комиссии начала 1870-х гг., комиссии М. С. Волконского 1880-х гг., Особого совещания по делам дворянского сословия конца 1890-х гг., Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности начала 1900-х гг. и т. д.). В историографии, кроме поименованных ранее, *нет ни одной работы*, раскрывающей эти важнейшие аспекты образовательной политики самодержавия, что также не способствует целостному ее восприятию.

Наконец, надо сказать, что такое восприятие было отчасти затруднено и тем объективным обстоятельством, что сам адресат этой политики — российская система образования, на первый взгляд, представляла собой конгломерат крайне раздробленных, разобщенных элементов. Установление внутренних связей между этими элементами, раскрытие истоков, факторов и объективного смысла отмеченной раздробленности требовало определенных усилий, как и понимание того, что ставка самодержавия на «неединую» школу — тоже своеобразная система политики. Система,

при которой представители каждого сословия, каждой национальности, каждого вероисповедания должны были твердо знать свой образовательный «шесток», должны были получать образование, «вполне соответствующее их жизненным потребностям и не клонящееся к отчуждению от их общественной среды» [15].

Иными словами, путь к пониманию образовательной политики как системы лежал через системное осмысление самого народного образования. В сущности, первая задача была лишь частью второй. Преодоление функционализма во взгляде на народное образование неизбежно должно было повлечь и преодоление функционального подхода к образовательной политике.

Третий уровень системного рассмотрения образовательной политики — анализ совокупности ее акций по отношению к различным областям школьного дела в их взаимообусловленности и взаимосвязи.

В историографии изучение проблематики образовательной политики самодержавия идет преимущественно на данном уровне, но, как уже отмечаясь, при почти полной изоляции отдельных звеньев школы друг от друга и от системы образования в целом. Более того, внутри самих этих звеньев государственные мероприятия, относящиеся к отдельным видам образования и типам школ, рассматриваются отгорожено и притом крайне неравномерно. Здесь своеобразно сказалась давняя элитарно-образовательная традиция: в центре внимания исследователей — университеты и классичес-

кая средняя школа, значительно менее освещена политика в области начального образования и едва затронуты в этом плане высшая специальная школа, профессионально-техническое, женское, внешкольное образование и т. д.

Один из наиболее доказательных примеров расчлененного общения исследователей даже с едиными по своей сути образовательными акциями самодержавия — рассмотрение проектов устава реальных и промышленных училищ 1886—1887 гг. Историки, изучавшие политику в области среднего образования, касались лишь первой части этих документов; исследователи профессионального образования — только второй... В результате выпадало главное, смысл, суть названных проектов — попытка ведомства просвещения создать систему профессионально-технического образования в России на развалинах средней общеобразовательной школы реального профиля [13].

Приведенный пример нагляднейше подтверждает ту очевидную истину, что расчлененное видение всегда в большей или меньшей мере ущербно. Особенно, если оно направлено на сложный, полиструктурный объект, каковым и является образовательная политика. Это вовсе не значит, что дифференцированный анализ ее различных акций и направлений не нужен или бесперспективен. Напротив, такой анализ крайне необходим, в силу самой неразработанности рассматриваемой проблематики. Но он обретет тем большую весомость и значимость, чем полнее будет учитывать задачи

синтеза, задачи интегрированного, целостного изучения образовательной политики.

Ориентация на решение указанных задач существенно трансформирует сам характер исследования отдельных сфер и акций образовательной политики. При системном их анализе на первый план выходят проблемы преемственности и взаимосвязи этих акций, их роли и места в общем курсе образовательной политики, их оценка с учетом внутривластных целей государства.

Соответственно, под этим углом зрения рассматриваются: комплекс идей, целей, мер политики в той или иной области школьного дела; система их идеологической и педагогической мотивации; специфика политической линии по отношению к различным структурным, региональным и национальным компонентам данного звена, раскрытие которой требует целенаправленного типологического их анализа, сравнения их статуса, образовательного уровня, внутреннего устройства, системы управления и финансирования, организации учебно-воспитательного процесса и т. д.

Названные вопросы лишь в самой малой степени обращали на себя внимание исследователей. Особенно проблемы идеологического и педагогического обоснования мер образовательной политики, чем призвана была заниматься официальная педагогическая мысль. Историки внутренней политики вовсе не упоминали о ней, упуская тем самым важнейший идеологический аспект анализа государственной деятельности в области

образования. Историки образования только упоминали, обрушивая на нее в основном критический град, что было следствием устойчивого восприятия официальной педагогики либо как антипедагогики, либо как «суммы дискреционных постановлений государства по учебным делам» [8. С. 300]. Между тем дело с официальной педагогикой обстоит не так просто. От того, что она была официальной, она еще не переставала быть педагогикой.

Официальная педагогика (если рассматривать ее по традиции лишь как официальную педагогическую мысль) — это совокупность теоретических и нормативных положений, отражавших педагогическую идеологию государства и мотивирующих цели, задачи и инструментарий его школьной политики. Но официальная педагогика — отнюдь не только сфера теории и законодательных установлений. Это реальный, мало того, доминирующий пласт педагогической практики, выстроенной в соответствии с официальными педагогическими воззрениями. Последнее упускается из виду, как и то, что «человек в футляре» — также неприменная принадлежность официальной педагогики, естественное порождение и естественная опора «футлярной» педагогической идеологии и психологии. Этой стороны — педагогической и социальной базы официальной педагогики — историки по существу не касались. Все наши знания о ней проистекают главным образом из литературы.

Если же вернуться к привычной трактовке официальной педагогики и рассматривать ее в качестве одного

из социально-педагогических направлений российской педагогической мысли, то и здесь все оказывается не очень просто. При внимательном взгляде обнаруживается, что она вовсе не столь примитивна, как это часто изображается в историко-педагогических работах. Другое дело, что официальная педагогика, как и официальная наука в целом, была имманентно консервативна и догматична. И этот охранительный догматизм — такова логика истории — зачастую шел во вред самому абсолютистскому государству, задерживая приспособление его педагогической идеологии к изменяющимся историческим условиям. Это важнейшее обстоятельство, к сожалению, также не обращало на себя внимания исследователей.

В дореволюционной русской официальной педагогике, которая еще ожидает своего исследователя, действительно, наличествовал внушительный массив антипедагогических установок, поскольку антипедагогическими были многие цели, средства и методы образовательной политики самодержавия. Содержала она в себе, бесспорно, и обильные «дисcretionные постановления». Но было в ней и другое — достаточно тонкая, разветвленная, по-своему обоснованная система философской, идеологической и педагогической мотивации, которая умело учитывала не только установки политики, но и многие бытовые, социально-психологические особенности различных слоев российского общества.

Арсенал официальной педагогики был далеко не так зауряден, и ее де-

ятельность отнюдь не так безуспешна, как это представляется в большей части историко-педагогических работ. Во многих областях педагогического знания, — например, в вопросах воспитания (примат которых составлял символ веры официальной педагогики), в вопросах педагогической технологии и т. д. — она была весьма неплохо вооружена. И задачи ее разоружения требовали немалых усилий, равно как и задачи ограничения сферы ее социального влияния.

Кроме того, официальная педагогика, как и сама образовательная политика государства, не представляла собой нечто единое. В ней сложно сплетались, нередко отрицая друг друга, линии реакционной и либеральной бюрократии, клерикалов Синода, что находило отражение в упоминающихся ранее резких столкновениях по педагогическим, школьным вопросам между различными ведомствами, их Учеными и Учебными комитетами, официальными изданиями и т. д. Эти столкновения, в конечном итоге, отражали различный характер понимания правящими кругами объективных потребностей модернизации школьного дела и страны в целом. Соответственно, разными были модификации задач и идей официальной педагогики, и сама она, оставаясь официальной, в разной степени была педагогичной.

Наконец, официальная педагогика далеко не всегда говорила языком политики, хотя политика всегда составляла ее подстрочник. Одна из важнейших задач исследователя и состоит в расшифровке этого подстроч-

ника, в выявлении внутренних мотивов официальной педагогики, в раскрытии механизма формирования и проведения различных мер образовательной политики.

Современники, а подчас и исследователи, не всегда улавливали истинный смысл многих из этих мер, их политическую и идеологическую подоплеку. Тем более, что официальная педагогика нередко провозглашала рациональные педагогические идеи, вкладывая в них свой собственный смысл или заведомо намечая пути и способы их политической трансформации. И даже тогда, когда такие пути заранее не намечались, когда официальная педагогика в силу обстоятельств вынуждена была принимать те или иные идеи передовой педагогической общественности, она уже на стадии их законодательного оформления или несколько позже — на этапе их практической реализации искажала эти идеи до неузнаваемости. Как искажала она идею создания «образцовых» народных училищ, высказанную при обсуждении проектов школьных реформ 1860-х гг., придав несколько лет спустя этим училищам роль опорных пунктов в борьбе с земской народной школой.

В документах, не предназначенных для печати, политическая подоплека педагогических мероприятий подчас выражалась с редкостной откровенностью. Мотивируя в начале 1840-х гг. необходимость унификации учебных руководств, начальник штаба военно-учебных заведений Я. И. Ростовцев писал, например, следующее: «Составление однообраз-

ных руководств по всем без исключения предметам весьма важно не только в умственном, но и в политическом отношении, ибо без таковых руководств, во-первых, военно-учебные заведения никогда не достигнут единства в образовании своих воспитанников, а, во-вторых, что еще гораздо важнее, высшее начальство никогда не будет определено знать, в каком направлении воспитывает оно своих учеников, что при неблагоприятности хотя и малого числа лиц может постепенно привести Россию на край пропасти, ибо, пользуясь правом избирать для себя руководства... преподаватель может читать воспитанникам, что захочет. Когда же все наши руководства поспеют, — продолжал Ростовцев, — тогда направление, средства и цель умственного образования будут, как лошади на вожжах, в руке главного начальника; захочет — поворотит вправо, влево, остановит, прибавит рыси и т. д.; учитель же, отступивший произвольно от руководства, подвергается суду как государственный преступник» [11. С. 140—149].

В историко-педагогической литературе, очерчивающей преимущественно лишь внешнюю канву **политической истории школы, образования** и не раскрывавшей внутренние механизмы этой истории, подобные политические мотивы выявляются не часто. Это объясняется не столько их недооценкой, сколько крайне узкой источниковой базой историко-педагогических работ. Напротив, в литературе по истории внутренней политики можно назвать немало работ, искусство

обнажающих механизм проведения школьных акций.

Значительно реже исследователи обращают внимание на несостоявшиеся мероприятия образовательной политики, на задуманные, но по разным причинам не проведенные царизмом образовательные реформы или контрреформы.

В этой связи представляется нелишним напомнить мысль выдающегося советского историка А. В. Предтеченского, высказанную в одной из лучших работ по общественно-политической истории России: «Некоторые историки... склонны рассматривать понятие политики как совокупность только осуществленных мероприятий правительства. Неправильность этой тенденции, независимо от степени приближения к ней или удаления от нее, очевидна. *Понятие политики включает отнюдь не только те нормативные акты правительственной власти..., которые реализуются в практической деятельности правительства, но даже и задуманные или находящиеся в стадии разработки... Даже в том случае, когда правительство приступает к разработке какого-либо проекта из чисто демагогических соображений, т. е. заранее отказывается от мысли о реализации задуманного мероприятия, такая разработка не перестает быть политикой, ибо демагогия есть та же политика» [14. С. 23].*

Приведенная мысль не утратила своей актуальности, поскольку еще нередко происходит «подстановка понятия реальная политика под поня-

тие политика вообще». «Первым условием для правильного разрешения вопроса о направленности правительственной деятельности» было и остается «включение в понятие политики всех, т. е. осуществленных и только подготовленных мероприятий правительства» [Там же. С. 23—24].

Рассмотренные выше аспекты изучения образовательной политики, которые большей частью не были представлены в историографии, очевидно требуют самостоятельной, углубленной разработки. Однако в ходе этой разработки не следует упускать из виду основного — задачи синтеза. Цель настоящей книги и состояла в том, чтобы наметить пути достижения этого синтеза, пути целостного изучения образовательной политики.

И в заключение несколько замечаний о том, кому и как изучать образовательную политику. Среди исследователей существуют два мнения на этот счет. Первое, что изучение образовательной политики — выход за пределы задач историков педагогики и образования, что оно составляет компетенцию общегражданских историков. И второе, что ее изучение — дело тех и других, но сферы этого изучения должны быть резко разграничены.

Первое из этих мнений, высказываемое некоторыми историками педагогики, вряд ли стоит принимать всерьез, поскольку от него — один шаг до известного стремления вывести и саму историю школы и образования за пределы предмета истории педагогики [2. С. 393—396]. Второе мнение свободно от таких устремлений, но оно тем не менее основано на

недооценке специфики образовательной политики как пограничной области исследования. *Результат этой недооценки — то, что мы имеем сегодня: отсутствие в историографии сколько-нибудь полной картины образовательной политики, весьма приблизительное понимание ее образовательных свойств во многих общен исторических работах и практически полная отстраненность историко-педагогических работ от ее внутриполитических реалий.*

Предложенный в настоящей книге подход к изучению образовательной политики исходит из другой презумпции: 1) рассмотрение целостного объекта может проводиться функционально лишь до предела, за кото-

рым утрачивается его целостность; 2) исследователь, который берется за изучение области, лежащей на границе двух наук, должен, независимо от своей специальности, в равной мере успешно ориентироваться в каждой из этих наук и 3) в силу самой «пограничной» специфики предмета исследования, историк, изучающий образовательную политику, не может не быть одновременно и историком образования, и историком политики.

Вывод из сказанного очевиден. Нет необходимости раз и навсегда предрешать, кто должен разрабатывать историю образовательной политики. Главное — знать, как ее разрабатывать. Это по мере возможностей мы и пытались раскрыть.

### Список литературы

1. Днепров, Э. Д. Самодержавие и народное образование в пореформенной России / Э. Д. Днепров // Школа и педагогическая мысль России периода двух буржуазно-демократических революций. Сб. науч. тр. — М.: Изд-во АПН СССР, 1984. — С. 49–96.

2. Днепров, Э. Д. Советская историография отечественной школы и педагогики / Э. Д. Днепров. — М.: АПН СССР, 1981. — С. 27–32; его же. История педагогики // Российская педагогическая энциклопедия. Т. 1. — М.: Науч. изд. «Большая Российская энциклопедия», 1993. — С. 393–396.

3. Днепров, Э. Д. Советская литература по истории школы и педагогики дореволюционной России, 1918–1977: Библиографический указатель / Э. Д. Днепров; АПН СССР, НИИ общ. пед.-ки. — М.:

НИИ общ. педагогики, 1979. — 446 с.

4. Днепров, Э. Д. Школа в системе внутренней политики самодержавия / Э. Д. Днепров // Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Вторая половина XIX в. — М.: Педагогика, 1976. — С. 31–57.

5. Днепров, Э. Д. Школьная политика: содержание понятия и аспекты изучения / Э. Д. Днепров // Школа России накануне и в период революции 1905–1907 гг. — М., 1985.

6. Зайончковский, П. А. Военные реформы 1860–1870 годов в России / П. А. Зайончковский. — М., 1952. — С. 221–253; Самодержавие и русская армия на рубеже XIX–XX столетий. 1861–1903 / П. А. Зайончковский — М., 1973. — С. 294–337.

7. Зайончковский, П. А. Российское

- самодержавие в конце XIX столетия / П. А. Зайончковский. // Политическая реакция 80-х — начала 90-х годов — М. : Наука, 1970. — 444 с.
8. Каптерев, П. Ф. История русской педагогики / П. Ф. Каптерев. — СПб., 1913. — С. 300.
9. Ленин, В. И. Полное собрание сочинений. Т. 2 / В. И. Ленин. — М. : Издательство политической литературы, 1967. — С. 677.
10. Маркс, К. Сочинения. Издание 2. Том 38 / К. Маркс, Ф. Энгельс. — М. : Политиздат, 1965. — С. 431.
11. Петров, П. В. Главное управление военно-учебных заведений / П. В. Петров. — СПб., 1907.
12. Письмо М. Н. Каткова Александру III (июль 1884 г.) // Былое. — 1917. — № 4(26). — С. 6.
13. По проектам уставов реальных и промышленных училищ. РГИА. Ф. 1152. Оп. 10 за 1887 г. Д. 173.
14. Предтеченский, А. В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века / А. В. Предтеченский. — М.; Л., 1957. — С. 23
15. Российский государственный исторический архив (далее—РГИА). Ф. 733. Оп. 193. Д. 701. Л. 36–37 об. Д. 738. Л. 16–17 об.
16. Смирнов, В. З. Реформа начальной и средней школы в 60-х годах XIX в. / В. З. Смирнов. — М. : Изд. АПН РСФСР, 1954. — 312 с.
17. Твардовская, В. А. Идеология пореформенного самодержавия (М. Н. Катков и его издания) / В. А. Твардовская. — М. : Наука, 1978. — 278 с.
18. Ушинский, К. Д. Избранные труды : в 4 кн. Кн. 4; [сост., вступ. ст.; примеч. и коммент Э. Д. Днепров] / К. Д. Ушинский. М. : Дрофа, 2005. — С. 261.
19. Шепелев, Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики / Л. Е. Шепелев. — Л. : Наука, 1981. — 275 с.
20. Altson, Patrick L. Education and the state in tsarist Russia/ Patrick L. Altson. — Stanford (Calif.), Stanford univ. Press, 1969. — X. — 322 p.
21. Sinei, Allen. The classroom and the chancellery. State educational reform in Russia under count Dmitry Tolstoi / Allen Sinei. — Cambridge (Mass.), Harvard univ. Press, 1973. — 335 p.
22. Maurer Trude. Hochschullehrer im Zarenreich. Ein Beitrag zur russischen Sozial und Bildungsgeschichte / Trude Maurer. . Köln, Weimar, Wien : Böhlau Verlag, 1998. — IX, 959 s.