

при содействии небольшой группы сподвижников добился поставленной цели. Открывшийся в 1912 г. Музей изящных искусств имени Александра III был первым в России музеем с систематической научной экспозицией, отражающей главные этапы развития искусства древних цивилизаций, а также христианского искусства Средних веков и эпохи Возрождения.

В судьбах лучших из российских профессоров воплощались «вечные» традиционные ценности академической культуры: рациональность (подкреплённая эмоционально-образным восприятием действительности, характерным для русской культурной традиции), демократичность (предполагающая, что знание должно становиться общим достоянием), бескорыстие (невозможность использовать свои открытия для личной выгоды). Обобщённый портрет профессора могли бы дополнить такие свойственные человеку науки черты, как толерантность и уважение к чужому мнению. Эти качества были тесно связаны с культивированием гражданского долга, формированием независимой личности и развитием профессионализма⁸⁹.

Специфика научного знания, сходные условия научно-педагогического труда, более или менее равные возможности академической карьеры превращали профессоров и преподавателей в фактически бессловную профессионально-корпоративную группу интеллектуалов со своей субкультурой. «Групповое сознание», однако, не лишало их свободы в выборе жизненных путей и потому отнюдь не предreshало их поступки. Во всяком случае, в начале XX в. (в особенности после 1905 г.) возможности выбора сфер деятельности и стратегий поведения у профессоров российских университетов значительно расширились, и профессура была готова внести свою лепту в радикальное переустройство страны.

⁸⁹ Подробнее см.: Бредли Дж. Общественные организации и развитие гражданского общества в дореволюционной России // Общественные науки и современность. 1994. № 5. С. 77–89.

Министерство народного просвещения и подготовка введения всеобщего обучения в России

Игорь Зубков

В начале XX века требования введения всеобщего обучения раздавались буквально отовсюду. Чаще всего они исходили от земских собраний и городских дум, которые нередко приходили к выводу о невозможности осуществить те или иные намеченные меры «ввиду крайнего невежества большинства населения», они не смолкали в педагогической печати, с ними обращались к правительству самые разнообразные съезды, позднее они вошли в программы практически всех политических партий. Во всеобщей грамотности видели тогда необходимое условие для достижения страной лидирующих позиций в мировой экономике, а также панацею от многих застарелых общественных недугов. С просьбой о введении всеобщего обучения выступали даже присяжные заседатели, убеждавшиеся на судебных заседаниях, что «народная темнота»

наряду с пьянством становится главной причиной преступлений¹. Под влиянием нарождавшегося гражданского общества государство приступило к организации всеобщего образования.

Между тем далеко не все современники более или менее ясно представляли роль Министерства народного просвещения в создании условий для общедоступности начальной школы (об этом свидетельствуют, в частности, вырезки из газетных статей, собранные служащими Департамента народного просвещения), она почти не исследовалась в научной литературе. Резонансный провал законопроекта о всеобщем начальном обучении в 1912 г., вызванный дискуссией о роли церковно-приходской школы между большинством Думы и Государственного совета, обычно рассматривается как событие, предрешившее отказ от реформы на неопределённый срок, так и не наступивший впоследствии из-за войны и революции. При этом развитие земской школы связывается исключительно с деятельностью земств, а проведение грандиозных работ по введению всеобщего обучения – лишь с позднейшими мероприятиями большевиков. В советской историографии утвердилось мнение о том, что «дело с введением всеобщего начального обучения в царской России и к началу Первой мировой войны оставалось в самом жалком состоянии»². Однако исследователи отмечают в это время беспрецедентный рост расходов на начальное образование, некоторые предпринятые в рамках работ по введению всеобщего начального обучения меры (например, учреждение школьно-строительного фонда), а также создание в 1906–1916 гг. в ряде мест предпосылок для введения не только всеобщего, но и обязательного обучения³. Вопрос о том, как именно был достигнут такой результат, освещается главным образом в рамках региональных исследований на материалах местных органов власти и самоуправления⁴.

Для того чтобы определить масштабы реформы, необходимо учесть, что вплоть до второй половины 1900-х гг. положение начальной школы в земских губерниях зависело в основном от местных (городских, земских и сельских) средств и взглядов руководителей органов самоуправления. На местах определялись концепция развития начального образования (её, впрочем, могло и не быть, и тогда расширение школьной сети происходило только по ходатайствам крестьян), принципы комплектования педагогических кадров, заработная плата учителей, обеспечение училищ учебниками, от которых в конечном итоге зависело содержание образования, и т.д. Значительную часть расходов на содержание школ несли непосредственно сельские общества, они же по традиции выполняли важные операции по обслуживанию хозяйства училищ. В 1894/95

¹ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2157, л. 198, 200 и др.

² *Осоков А.В.* Начальное образование в дореволюционной России (1861–1917). М., 1982. С. 166.

³ *Тебиев Б.К.* Школьный вопрос в период между двумя буржуазно-демократическими революциями (1907–1917) // *Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Конец XIX – начало XX в. М., 1991. С. 84; Ульянова Г.Н.* Образование и просвещение. Печать // *Россия в начале XX века. М., 2002. С. 580–581.*

⁴ *Ивако Н.В.* Начальное народное образование в Орловской губернии во второй половине XIX – начале XX в.: Условия и этапы формирования, особенности организации. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Брянск, 2003; *Железнякова Е.Ю.* Земская школа Казанской губернии. Казань, 2005; *Войтеховская М.П.* Развитие начального образования в Западно-Сибирском учебном округе в связи с планами введения всеобщего обучения // *Вестник Томского государственного университета. 2011. № 4 (16); Суворова А.В.* Развитие системы начального образования в Оренбургской и Уфимской губерниях (начало XX в. – 1914 г.). Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Челябинск, 2012; и др.

учебном году из общего числа детей принятого тогда школьного возраста (8–11 лет), составлявших около 7% городского и 9% сельского населения⁵, в начальной школе обучались только 24.2% в сельской местности и 28.6% в городах, без школьного обучения оставалось почти 6.8 млн детей в деревнях и около 920 тыс. в городах⁶. И дело было уже не в нежелании крестьян отдавать детей в школу, а в отсутствии школ в большинстве селений и массовых отказах в приёме в существовавшие училища из-за недостатка места⁷. Ни земства, ни тем более сельские общества не имели средств, необходимых для удовлетворения растущего спроса на начальное образование, хотя массовая школа – «одноклассное» училище с курсом обучения в 3–4 года (94.9% всех начальных учебных заведений в 1895 г.) – была очень дешёвой. Обычно она представляла собой крестьянскую избу со сломанными перегородками, с одним, реже – двумя учителями и священником-законоучителем, которые получали без преувеличения нищенские оклады. Себестоимость обучения одного ребенка в такой школе редко превышала 15 руб. в год.

Суммы, выделявшиеся Министерством народного просвещения на начальную школу, были ничтожны, а в 1881–1896 гг. они почти не увеличивались (1 484 тыс. руб. к 1897 г., включая расходы на содержание инспекторов и директоров народных училищ), несмотря на более чем двукратный рост числа начальных школ. Как отмечал позднее министр народного просвещения гр. И.И. Толстой, до революции 1905 г. и Государственный совет, и министры «почти игнорировали нужды народного просвещения, и куда легче было управляющему Морским министерством добиться ассигнования десятка-другого миллионов на военные суда неизведанной ещё системы, чем министру народного просвещения получить 1 миллион на самые неотложные и ясные нужды университетов или на увеличение числа начальных школ»⁸. Толстой немного сгущал краски, но в целом взаимосвязь между слабым развитием начальной школы и её ничтожным государственным финансированием была очевидна. Более того, отсутствовали не только средства, но и какой-либо план развития начального образования. Как вспоминал земский деятель кн. В.М. Голицын, безуспешно пытавшийся переговорить об этом со своим дядей – министром народного просвещения гр. И.Д. Деляновым, Министерство интересовалось народной школой «лишь настолько, насколько оно считало чуть ли не всех учителей революционерами, а земства – им потакающим в этом органом»⁹.

На этом фоне вопрос о введении всеобщего начального обучения на большей части Российской империи долгое время носил отвлечённый характер (за исключением Эстляндской и Курляндской губерний, где он был решён ещё в 1870-е гг. благодаря остзейскому дворянству и лютеранскому духовенству). Ввиду очевидной недостаточности начальной школы с 3-х или 4-летним курсом, предполагалось, что при введении всеобщего обучения общедоступная школа станет 7-классной, по образцу Западной Европы и США, но это, конечно, было

⁵ *Иорданский Н.Н.* Теория и действительность в области всеобщего обучения // *Русская школа*. 1911. № 1. С. 74.

⁶ *Начальное народное образование в России*. Т. 3. СПб., 1905. С. VIII.

⁷ Например, в селе Дегтяном Спасского уезда Рязанской губ. в 1905 г. отказ в праве учиться более чем 70 детям вызвал волнения среди крестьян. См.: ЦИАМ, ф. 459, оп. 4, д. 3617, л. 106 об.

⁸ *Толстой И.И.* Заметки о народном образовании в России // *Мемуары графа И.И. Толстого*. М., 2002. С. 323.

⁹ *Голицын М.В.* Мои воспоминания (1873–1917). М., 2008. С. 195.

тогда утопией. Более реалистично рассуждал инспектор народных училищ, известный педагог В.П. Вахтеров, который в 1894 г. первым предложил сделать общедоступной не 7-летнюю школу, а всем хорошо известное «одноклассное» училище со всеми его недостатками. Стоимость проекта (учреждение 6 тыс. школ в городах и 25 тыс. в сельской местности) составляла, по его оценкам, сравнительно скромную сумму – 11 млн руб.¹⁰

Многие земства начали практическую разработку вопроса о введении всеобщего обучения и стали направлять в Министерство народного просвещения просьбы о финансовом содействии (в 1893–1896 гг. такие ходатайства представили 24 из 34 губернских земских собраний¹¹). Однако решить данную задачу исключительно силами земства было невозможно, особенно после фиксации в 1900 г. роста земского обложения в пределах 3% от сметы предшествующего года. Так, по плану Владимирской губернской земской управы, составленному в 1906 г., на постройку школьных зданий потребовалось бы 4.07 млн руб., а ежегодный расход на новые школы составил бы 949 тыс. руб. Для этого земства Владимирской губ. должны были увеличить свой бюджет на 45%. Лишь Московский губернский училищный совет, признав содействие казны в деле постройки школьных зданий «крайне желательным», полагал, что с открытием и содержанием школ для осуществления всеобщего обучения «общественные управления г. Москвы и губернии безусловно справятся в ближайшем будущем»¹².

Начало подготовке реформы положило ежегодное с 1897 г. (кроме 1901 г. и во всех отношениях тяжёлого 1905 г.) увеличение расходов Министерства народного просвещения на начальное образование – не на несколько тысяч или даже сотен рублей, как это было на протяжении предшествующих лет, а на гораздо более крупные суммы. С 1902 г. счёт новым «кредитам» шёл уже на миллионы, а всего в 1897–1906 гг. они составили 6.8 млн рублей¹³. И этот рост был бы гораздо более значительным, если бы не прижимистость Министерства финансов, которое систематически урезало достаточно скромные просьбы Министерства народного просвещения. Так, в 1896–1899 гг. учебное ведомство «с крайнею осторожностью, далеко не исчерпывая потребностей дела», ходатайствовало об отпуске новых средств на 6 млн руб., но С.Ю. Витте и его товарищ и будущий преемник В.Н. Коковцов согласились выделить лишь 1.45 млн руб.¹⁴

Стали меняться и приоритеты государственной политики в области начального образования. Во многом благодаря Н.П. Боголепову Министерство народного просвещения стало уделять внимание не только «правильной постановке» русскоязычных начальных школ на окраинах, но и развитию школьного дела в центре страны, где уровень грамотности был явно несоразмерен тому

¹⁰ Научный архив Российской академии образования (далее – НА РАО), ф. 7, оп. 1, д. 12, л. 4–5; *Ососков А.В.* Указ. соч. С. 38–40.

¹¹ *Чижевский П.* Всеобщее обучение и земство. СПб., 1910. С. 15–16.

¹² ЦИАМ, ф. 459, оп. 4, д. 2997, л. 69–69 об., 93 об.–94.

¹³ В 1898 г. на начальное образование было дополнительно отпущено 200 тыс. руб., в 1899 и 1900 г. – по 500 тыс. руб., не учитывая расходы на приходские училища, в 1902 и 1903 г. – по 1 млн руб., в 1904 и 1906 г. – по 1.25 млн руб. Кроме того, были выделены целевые средства на народные училища в Западном крае и Польше.

¹⁴ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 17. СПб., 1904. Стб. 942.

значению, которое придавалось русскому населению как силе, скреплявшей государственное единство Российской империи.

В 1897–1898 гг. Министерство расходовало дополнительные «кредиты» без всякого плана, просто удовлетворяя ходатайства органов местного самоуправления и училищного начальства. Поэтому суммы, выделявшиеся на начальное образование, распределялись весьма неравномерно. Так, Московский учебный округ, население которого в то время почти втрое превышало число жителей Петербургского и почти вдвое – население Кавказского округа, получил вдвое меньше, чем каждый из этих округов, а Харьковский округ – в четыре раза меньше, хотя по населённости он вдвое превосходил Петербургский округ и в полтора раза – Кавказский. Одесский округ получил столько же, сколько Рижский, тогда как по количеству населения первый из них был крупнее второго более чем в три раза, и т.д.¹⁵ В 1899 г. Министерство народного просвещения предприняло попытку соотнести государственное финансирование с численностью населения учебных округов, а в 1900 г. пошло ещё дальше, поставив распределение новых средств в зависимость от доли детей школьного возраста, остававшихся без образования: чем выше была эта доля, тем большую помощь получал тот или иной регион (такой подход, помимо своей практической целесообразности, отвечал и наметившемуся курсу на подъём образования в великорусских губерниях)¹⁶. Согласно циркуляру министра, разосланному 27 апреля 1900 г., требовалось обязательно сопровождать ходатайства о пособиях статистическими данными, подтверждавшими необходимость учреждения школ, а также сведениями об очерёдности их открытия¹⁷. Это содействовало выработке на местах концепций развития образования и активизировало ведение текущей школьной статистики.

Скорректировав свою региональную политику и принципы выдачи пособий, Министерство вскоре поменяло и структуру расходов на начальное образование. В 1899 г., не будучи в состоянии удовлетворить все ходатайства о субсидиях, учебное ведомство решило «значительнейшую часть» новых средств потратить на нужды «министерских» («образцовых») училищ¹⁸. В отличие от других типов сельских школ, они находились в исключительном подчинении учебного начальства (земства в их содержании не участвовали) и по постановке образования и хозяйственной части действительно в то время являлись образцовыми, поскольку финансировались лучше земских и церковно-приходских школ. Однако в земских губерниях они были сравнительно немногочисленны, и введение всеобщего обучения связывалось там прежде всего с развитием земской школы. С 1901–1903 гг. Министерство начало сравнительно широко субсидировать земские школы некоторых уездов¹⁹ и вскоре выработало ту политику, которая в 1908 г. получила название «подготовительных работ по введению всеобщего начального обучения».

В 1902–1903 гг. Министерство народного просвещения сформулировало условия получения земствами казённых субсидий, которые во многом определили взаимоотношения ведомства и органов местного самоуправления до

¹⁵ Там же. Стб. 935–936.

¹⁶ Там же. Стб. 943.

¹⁷ ЦИАМ, ф. 459, оп. 4, д. 2997, л. 49.

¹⁸ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 17. Стб. 945.

¹⁹ Записка по вопросу о всеобщем начальном обучении, с приложением сведений о начальном образовании в России за 1903 год. СПб., 1906. С. 92.

1917 г.: 1) направление пособий исключительно на содержание учителей (до того получавших заработную плату главным образом от земств), передача всех других училищных расходов земским управам (ранее их участие в хозяйственном обеспечении школ было исключением) и полное освобождение от них сельских обществ; 2) увеличение оплаты труда учителей до 300 руб. в год²⁰; 3) согласие земства на установленное законом участие инспекторов народных училищ и училищных советов в назначении учителей. Кроме того, преподаватели земских школ, получавшие казённые субсидии и не участвовавшие в деятельности земских пенсионных фондов («касс»), становились «обязательными» участниками министерского пенсионного фонда народных учителей и учительниц, организованного в 1901 г.²¹

Всё это способствовало удержанию на службе опытных педагогов и некоторой стабилизации личного состава земских училищ. В среднем освобождение земств от выплаты учительского жалованья давало им экономию даже при принятии на себя расходов по школьному хозяйству²². Однако они не имели права снизить общую сумму затрат на народное образование и должны были направить освободившиеся средства на другие нужды училищ. Вместе с тем инспектора и директора народных училищ впервые получили реальную возможность препятствовать незаконным действиям управ в отношении назначения, перемещения и увольнения учителей²³. Теперь в случае нарушения земствами установленного порядка замещения преподавательских должностей прекращалась и выплата казённых субсидий.

Поначалу то, каким училищам и в каком размере достанутся казённые субсидии, определялось непосредственно в Министерстве. Но денег становилось всё больше, и с 1902 г. «кредиты» стали распределять не по отдельным школам, а по учебным округам²⁴. Однако в том же 1902 г. все попечители (за исключением управляющего Оренбургским учебным округом) в ответ на запрос о желательном порядке расходования субсидий просили передать это дело земским управам. В то время инспектор народных училищ, не имея собственной канцелярии, отвечал за один или два уезда, в одиночку управляя более чем сотней школ (иногда, впрочем, он за свой счёт нанимал письмоводителя). При этом инспекторы должны были проводить значительное время в разъездах для ревизии училищ. В результате даже казённое жалованье они рассылали учителям по почте, перекладывая на них почтовые расходы. Тем не менее циркуляр о передаче казённых субсидий на школьное образование в распоряжение земских управ появился только 19 февраля 1905 г.²⁵ Решение этого, на первый взгляд, чисто технического вопроса имело большое значение во взаимоотношениях местной учебной администрации и земств, влияние которых несомненно усилилось.

²⁰ «Нормальным» при этом признавался оклад, который получали учителя «министерских» училищ – 360 руб. в год; среднее жалованье в земской школе составляло тогда 276 руб.

²¹ Сборник распоряжений по Министерству народного просвещения. Т. 15. СПб., 1905. Стб. 838–839, 1392.

²² Подготовительные работы по введению всеобщего обучения // Журнал Министерства народного просвещения (далее – ЖМНП). 1908. № 3. С. 19.

²³ См.: *Зубков И.В.* Российское учительство: Повседневная жизнь преподавателей земских школ, гимназий и реальных училищ. 1870–1916. М., 2010. С. 38–41.

²⁴ РГИА, ф. 1276, оп. 2, д. 495, л. 474 об.–475.

²⁵ Там же, ф. 733, оп. 172, д. 2179, л. 11, 23, 46 и др.

Одновременно с переходом к систематическому субсидированию земских школ в 1901–1902 гг. в Министерстве народного просвещения приступили к разработке вопроса о введении всеобщего начального обучения. Соответствующий проект, рассчитанный на очень длительный срок, составил делопроизводитель Департамента народного просвещения В.И. Фармаковский, в прошлом сам служивший инспектором и директором народных училищ, а впоследствии совмещавший службу по учебному ведомству с активной публицистической деятельностью (преимущественно по «школьному вопросу») ²⁶. В начале 1902 г. министр народного просвещения П.С. Ванновский, «усматривая из имеющихся сведений, что потребность в начальном образовании с особенной силой обнаруживается в центральных губерниях России», поручил попечителю Московского учебного округа П.А. Некрасову (именно в пределах этого округа, по предположению Фармаковского, должно было начаться осуществление его проекта) «войти в ближайшее обсуждение вопроса об осуществлении общедоступности начального народного образования» ²⁷. В 1903 г. губернские училищные советы и земские управы округа, запрошенные учебно-окружным управлением, признали проект Фармаковского неприменимым на практике, поскольку в нём завышалось число школ духовного ведомства, предусматривалось размещение новых школ в наёмных зданиях (тогда как во многих местностях их было невозможно подыскать), а при определении необходимого количества новых школ игнорировалась неравномерная плотность населения. Земских деятелей насторожило и то, что Фармаковский выступал за передачу всех школ, кроме вновь открываемых, в непосредственное управление учебного начальства ²⁸.

Вскоре по поручению председателя Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности С.Ю. Витте его помощник – управляющий делами Комитета министров А.Н. Куломзин представил свой проект введения всеобщего обучения, рассчитанный на 25 лет ²⁹. В течение 15 лет его предполагалось осуществить в центре страны, а затем и на окраинах. 3 апреля 1904 г. Министерство народного просвещения предписало директорам народных училищ ознакомить с проектом Куломзина местных деятелей народного образования и представить отзывы на него, а также сведения о существующих школах и источниках их содержания. При этом подчёркивалось, что казённые субсидии на введение всеобщего обучения не повлекут ограничения в правах содержателей школ ³⁰. По указанию Витте проект Куломзина был также разослан на заключение всех губернских и уездных земств. В конце 1905 г., когда Министерство возглавил гр. И.И. Толстой, вопрос о всеобщем обучении был выдвинут в число первоочередных общегосударственных задач. В ноябре–декабре 1905 г. на основе отзывов, поступивших на проект Куломзина, была разработана концепция реформы. В выработке её основных положений участвовали товарищ министра О.П. Герасимов, директор Департамента народного просвещения М.А. Андреянов, заведующий Разрядом учительских институтов, семинарий и низших учебных заведений С.И. Анцыферов, помощник попечителя Петер-

²⁶ Фармаковский В.И. К вопросу о всеобщем обучении // ЖМНП. 1903. № 2. Отд. 4. С. 124–166.

²⁷ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2152, л. 6.

²⁸ ЦИАМ, ф. 459, оп. 4, д. 2997, л. 79–80, 93, 98–100 и др.

²⁹ Куломзин А.Н. Доступность начальной школы в России. СПб., 1904.

³⁰ ЦИАМ, ф. 459, оп. 4, д. 3617, л. 3–4, 26 об.

бургского учебного округа В.А. Латышев и окружной инспектор Московского учебного округа А.А. Флёров³¹.

Осуществление реформы начал министр народного просвещения П.М. фон Кауфман, сменивший гр. Толстого в апреле 1906 г. В 1906–1917 гг. введение всеобщего начального образования являлось главной задачей Министерства народного просвещения. В её решении ближайшее участие принимали директора Департамента народного просвещения Андреянов (1906–1908, затем член Совета министра народного просвещения), Анцыферов (1909–1910) и А.В. Вильев (1911–1915), делопроизводитель Департамента А.И. Чекини и преемник Анцыферова на должности заведующего Разрядом учительских институтов, семинарий и низших учебных заведений И.М. Воронцовский. Первоначально реформа готовилась преимущественно в VI делопроизводстве этого Разряда, ведавшем всеми «кредитами» по Министерству. В 1912 г. в составе того же Разряда было организовано VII делопроизводство, в котором и сосредоточилась работа по введению всеобщего обучения. В 1915 г. его преобразовали в самостоятельную часть Департамента народного просвещения³². В обоих делопроизводствах к 1914 г. работало всего 22 штатных служащих, а также 19 человек по «вольному найму»³³.

В декабре 1905 г. гр. И.И. Толстой предложил оплачивать из казны минимальные оклады учительского жалования в тех местностях, где органы самоуправления возьмут на себя обязательство ввести всеобщее начальное обучение. Под руководством О.П. Герасимова был выработан законопроект «О введении всеобщего начального обучения», опубликованный Министерством весной 1906 г. (ещё до его обсуждения в Совете министров)³⁴. К этому времени условия для реализации данной меры существовали в некоторых уездах Московской, Петербургской, Олонецкой, Вятской, Самарской, Саратовской и Нижегородской губерний. Многие земства и города испрашивали казённые пособия, рассчитывая сделать начальное образование общедоступным в пределах своего уезда или города (в 1906–1907 гг. такие ходатайства подали 79 органов местного самоуправления)³⁵. В 1906 г. казённые субсидии земской школе составили 727 тыс. руб. (а все расходы учебного ведомства на начальное образование – 8,8 млн руб.)³⁶.

Составленный в Министерстве проект основывался на идее совместного участия государства, земств и городских общественных управлений в организации всеобщего обучения. Он возлагал «обязанность об открытии достаточного числа училищ» на земства и города, поскольку, как полагали его разработчики, «планомерное и быстрое открытие училищ в неземских губерниях начнётся лишь со времени учреждения в них земства, что можно ожидать в последующие годы». Министерство, в свою очередь, принимало на себя содержание учителей (по 360 руб. в год) и законоучителей (по 30 руб.). Реализовать проект следовало за 10 лет, в течение которых его государственное финансирование

³¹ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2162, л. 25 об.

³² Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917. Т. 3. СПб., 2002. С. 124.

³³ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2157, л. 174.

³⁴ К вопросу по составлению проекта всеобщего обучения. СПб., 1906.

³⁵ РГИА, ф. 1276, оп. 2, д. 495, л. 475 об.–476.

³⁶ Сведения о расходах на содержание начальных училищ от Министерства народного просвещения, земских и городских общественных учреждений в 34 земских губерниях за 1905 и 1906 гг. СПб., б.г. С. 9.

должно было ежегодно увеличиваться на 10.3 млн руб. и к 1917 г. составить свыше 103 млн руб. Обязательность начального обучения устанавливалась постановлениями органов местного самоуправления. Законопроект определял основные черты массовой школы, имевшей право на получение пособий. В нём закреплялся принятый на практике школьный возраст (8–11 лет) и вводился трёхвёрстный радиус школьного района, считавшийся пределом допустимой для ребенка «потери времени и сил» (хотя в Министерстве признавали, что такое районирование вполне осуществимо только в центре России и в Западном крае). При этом устанавливался более продолжительный срок начального обучения (4 года), учитывавший, что при трёхлетнем курсе крестьянским детям было трудно освоить элементарную программу и многие из них посещали школу 4 года³⁷. Вопрос о том, как технически один человек мог вести обучение в 4-х отделениях (а каждый «школьный комплект» включал 50 детей, одного учителя и законоучителя), не разъяснялся. Более того, этот недостаток сохранился и в последующих редакциях проекта.

8 августа 1906 г. состоялось первое обсуждение министерского законопроекта на правительственном уровне. Главным его критиком стал министр финансов В.Н. Коковцов. Он высказался против положения, согласно которому на земства и города возлагалась обязанность открыть достаточное число народных школ, а Министерство по постановлению органов самоуправления было бы обязано оплачивать жалованье учителей. Не устраивало его и положение о том, что получение казённого пособия «не стесняет самостоятельности общественных учреждений в деле заведования начальными училищами». Между тем именно эта примечательная для той переломной эпохи оговорка (впервые Министерство упоминало о самостоятельности земств в сфере народного образования), как и возложение на органы местного самоуправления работ по введению всеобщего обучения, должны были положить конец их конфликтам с учебным ведомством (в окончательной редакции министерского законопроекта это положение сохранится, хотя и в более мягкой редакции). В результате Совет министров признал, что Министерство, принимая на себя «всю тяжесть» расходов, из положения хозяина школы низводилось в проекте «почти до роли простого кассира, выдающего деньги». Неясен был членам Совета и характер школы («постановка учебной и хозяйственной части»). По мнению Совета, недопустимо было отдавать на усмотрение местных органов самоуправления вопрос об обязательности начального образования, при отсутствии системы взысканий за уклонение от обучения детей. Критики проекта указывали также на невозможность осуществить его за 10 лет в силу недостатка не только государственных, но и земско-городских средств, которые пришлось бы увеличить на такую же приблизительно сумму, как и расходы казны, поскольку на местные средства предполагалось относить около половины всех затрат на народные школы. В 1903 г. земства и города тратили на их содержание около 21.2 млн руб., следовательно, им предстояло увеличить свои издержки на начальное образование в 5 раз. Министр финансов обоснованно сомневался в том, что правительство сможет оказать воздействие на те земства и города, которые «не сочтут возможным идти в этом деле с достаточной для завершения его в 10-летний срок быстротой». Возник вопрос и о роли церковно-приходских школ, которые в проекте даже не упоминались. Между тем в 1908 г. в них

³⁷ Особые журналы Совета министров царской России. 1906 год. Вып. 1. М., 1982. С. 164–166.

обучались 1.48 млн детей, и по уровню постановки учебно-воспитательного дела они мало отличались от земских³⁸.

В сентябре–декабре 1906 г. законопроект дорабатывался в межведомственной комиссии под председательством фон Кауфмана. В соответствии с ним органы местного самоуправления обязаны были в течение двух лет составить, при участии органов церковно-школьного управления, план создания и финансирования школьной сети, который подлежал утверждению в Министерстве народного просвещения. О том, что Министерство автоматически обязано принимать на себя расходы, связанные с введением всеобщего обучения, уже не говорилось. В новой редакции было также определено место церковно-приходских школ после реформы и порядок их финансирования (его предполагалось осуществлять по смете Св. Синода, но только для школ, вошедших в сеть всеобщего обучения), исключались пункты о сроках реализации проекта и об обязательном обучении в начальной школе, введено положение о бесплатности начального образования³⁹.

В январе 1907 г. законопроект был вновь рассмотрен Советом министров. Коковцов, государственный контролёр П.Х. Шванебах и министр юстиции И.Г. Щегловитов выступили за предоставление казённых субсидий только вновь открываемым школам, утверждая, что финансирование всех школ для казны непосильно. Однако большинство членов Совета поддержало фон Кауфмана, который, между прочим, отметил, что такая поправка даст преимущество земствам с малоразвитой школьной сетью перед земствами, «особенно много поработавшими для народного образования». По мнению министра, в этом случае «казённое пособие явилось бы премией за бездеятельность, и именно те немногие земства, которые успели развить свою школьную сеть до нормальной или приблизиться к ней, были бы навсегда лишены всякой денежной поддержки со стороны государства»⁴⁰.

Проект был передан во II Государственную думу, где пролежал до её досрочного роспуска, а в общем собрании III Думы его обсуждение состоялось только в конце 1910 – начале 1911 г. По инициативе докладчика от Комиссии по народному образованию Е.П. Ковалевского и вопреки категорическим возражениям Коковцова были установлены минимум ежегодного роста казённых расходов (10 млн руб.) и 10-летний срок введения всеобщего обучения (таким образом, депутаты восстановили первоначальные положения законопроекта). Дума решила законодательно обязать содержателей училищ расходовать освободившиеся в результате получения пособий средства исключительно на нужды начального образования, повсеместно установить единые прибавки за счёт казны к жалованью учителей по мере увеличения стажа их работы, а также возложить работу по введению всеобщего обучения в неземских местностях на инспекторов и директоров народных училищ и органы, ведавшие там местным хозяйством (в земских губерниях инспекторов следовало привлекать к разработке школьных сетей). В связи с ожидавшимся рассмотрением нового Положения о начальной школе Дума исключила из законопроекта статьи, определявшие её устройство (о 4-летней продолжительности курса, комплекте учащихся, правах учредителей). Исключено было и положение о том, что церковно-приходские школы, вошедшие в школьную сеть, должны получать пособие

³⁸ РГИА, ф. 1276, оп. 2, д. 495, л. 271 об.–274 об.

³⁹ Там же, л. 333–334 об.

⁴⁰ Там же, л. 462–463.

из казны на общих основаниях, но по смете Св. Синода. Мнение правых депутатов о необходимости обеспечить отдельное финансирование церковно-приходских школ для сохранения их самостоятельности учтено не было⁴¹. 12 февраля 1911 г. Дума одобрила законопроект.

Однако Государственный совет внёс в него существенные изменения, перечёркивавшие думские поправки: восстановил положение о раздельном финансировании школ двух ведомств, закрепив при этом ежегодное увеличение финансирования церковно-приходских школ на 1.5 млн руб., и исключил упоминание о сроках введения всеобщего обучения. Согласительная комиссия из представителей обеих палат так и не смогла прийти к компромиссу, в связи с чем 5 июня 1912 г. Государственный совет признал законопроект отклонённым⁴². В итоге камнем преткновения оказался сугубо политический вопрос о статусе церковно-приходских школ. Аналогичная судьба постигла и проект Положения о начальной школе.

В декабре 1912 г. сразу три группы депутатов IV Думы внесли собственные законодательные предположения о введении всеобщего обучения. В этих условиях Совет министров решил объявить Государственной думе о том, что в ближайшее время на её рассмотрение будет внесён новый правительственный законопроект по данному вопросу, за подписями министра народного просвещения и обер-прокурора Св. Синода. Проект закона был одобрен Советом министров 17 июля 1914 г. Однако Николай II не утвердил представленный 29 декабря 1914 г. всеподданнейший доклад управляющего Министерством народного просвещения барона М.А. Таубе о разрешении внести проект в Государственную думу (точнее, отложил его до назначения преемника Л.А. Касо, скончавшегося 26 ноября). Затем законопроект был вновь переработан и отредактирован в межведомственном совещании. Лишь 9 августа 1916 г. граф П.Н. Игнатьев получил разрешение Совета министров внести проект «на уважение законодательных учреждений»⁴³. Дума не успела его рассмотреть.

В основу законопроекта, рассматривавшегося в 1914 г., была положена редакция Государственного совета, но она была значительно дополнена и, в результате, ещё больше расширились права земств и городских общественных управлений. Кроме того, в него первоначально были включены правила об обязательном обучении, разработанные ранее Государственной думой и вошедшие в виде особой главы в отклонённое Положение о начальных училищах (позднее их выделили в отдельный законопроект, утверждённый межведомственным совещанием 10 марта 1916 г.). На основании этих правил обучение могло быть объявлено обязательным по решению органов местного самоуправления или учебных властей, утверждённому министрами народного просвещения и внутренних дел. В этом случае право налагать денежные штрафы на родителей детей, не посещавших школу, получали школьные попечительства, положение о которых было издано в 1907 г.⁴⁴

Долгая подготовка, а затем и провал министерского законопроекта не помешали его фактической реализации путём циркулярных распоряжений и принятия

⁴¹ Государственная дума. Стенографические отчёты. Третий созыв. Сессия четвертая. Ч. II. СПб., 1911. Стб. 543, 546–547, 556.

⁴² Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. Ч. 2. СПб., 1912. С. 423–426.

⁴³ РГИА, ф. 1276, оп. 12, д. 1605, л. 2–23.

⁴⁴ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2153, л. 67–68, 281 об.–295, 349–369 и др.

ряда бюджетных законов. С 1907 г. «кредиты» на начальное образование Министерство распределяло на основаниях, указанных в законопроекте о введении всеобщего обучения. 13 июля 1907 г. Совет министров дополнительно выделил Министерству народного просвещения 700 тыс. руб. на начальное образование на 1907 г. (всего в том году казённые пособия земским школам составили около 1 млн руб.⁴⁵) и 1.4 млн руб. на 1908 г.⁴⁶ По инициативе П.М. фон Кауфмана 3 мая 1908 г. был принят закон о резком (на 6.9 млн руб. в год) увеличении с текущего года государственных субсидий «на нужды начального народного образования». На основе этого закона преимущественно и строилась вплоть до 1917 г. работа земств, Министерства народного просвещения, а отчасти и духовного ведомства по введению всеобщего начального обучения⁴⁷. Бóльшая часть выделявшихся средств передавались содержателям училищ (земским и городским органам самоуправления) для выплаты жалованья учителям из расчета 390 руб. на «школьный комплект», а 1.9 млн руб. предназначались на постройку училищных зданий и их оборудование. При этом земства и городские общественные управления обязывались обеспечить бесплатное начальное образование и расходовать средства, освободившиеся после выплаты государством жалованья учителям, исключительно на школьные нужды.

Министерство оставляло выбор получателей субсидий на своё усмотрение. Пособия предназначались для местностей, где ощущался «особый недостаток» как в новых училищах, так и в «средствах на поддержание и дальнейшее расширение начального образования»⁴⁸. В циркулярном порядке учебное ведомство в том же 1908 г. выдвинуло важные дополнительные требования к содержателям училищ, претендовавшим на получение субсидий. Им следовало представить проект создания школьной сети и финансовый план его осуществления, одобренные училищным советом (эти материалы многие земства подготовили уже в 1906–1907 гг., ознакомившись с министерским проектом введения всеобщего обучения), после чего необходимо было ежегодно открывать указанное в плане количество школ или «школьных комплектов» в уже существующих училищах, обслуживать их хозяйство, обеспечить их специально устроенными или наёмными помещениями, а их учителей – служебными квартирами или так называемыми квартирными деньгами⁴⁹. Утверждая проект сети, Министерство проверяло его соответствие числу детей 8–11 лет в данной местности и их равномерное распределение по школьным районам. Затем учебное ведомство заключало соглашение с уездным земством или городским общественным управлением о выплате субсидий, которые должны были ежегодно увеличиваться в соответствии с установленной в финансовом плане очередностью открытия новых училищ и «школьных комплектов». Контроль за соблюдением условий получения казённых субсидий возлагался на инспекторов народных училищ,

⁴⁵ Введение всеобщего начального обучения и земские финансы // ЖМНП. 1913. № 9. С. 48.

⁴⁶ Подготовительные работы по введению всеобщего обучения. С. 6–7; Чижевский П. Указ. соч. С. 27.

⁴⁷ Часть этих средств (1.4 млн руб.) уже фактически была отпущена на основании постановления Совета министров, принятого 13 июля 1907 г.

⁴⁸ ПСЗ-III. Т. 28. СПб., 1911. № 30328.

⁴⁹ Подготовительные работы по введению всеобщего начального обучения в России // ЖМНП. 1910. № 1. С. 96–99. В связи с этим условием к 1911 г. лишь 3.3% учителей и учительниц земских школ не имели ни «даровых» квартир, ни «квартирных» доплат (См.: Первый Общеземский съезд по народному образованию 1911 года. Сводка сведений, доставленных губернскими земствами по программе, разосланной Бюро Съезда. М., 1911. Отдел VII. С. 8).

число которых в связи с работами по введению всеобщего обучения в 1909–1914 гг. было увеличено с 489 до 787⁵⁰.

В 1909–1913 гг. по инициативе Министерства народного просвещения ежегодно принимались новые законы о крупном увеличении государственных субсидий на нужды начального образования. Расходовались они на условиях, установленных 3 мая 1908 г. Законом 7 июля 1913 г. благодаря думским поправкам размер субсидий на «школьный комплект» был увеличен до 420 руб. за счёт повышения вдвое окладов законоучителей. Кроме того, стали отпускаться пособия на двух «запасных» учителей на каждые 100 «школьных комплектов». Они временно заменяли преподавателей, находившихся в отпуске по болезни или иной причине⁵¹. Законы 1912–1913 гг. предусматривали также выделение 1.2 млн руб. на меры, «связанные с введением всеобщего обучения» (впервые в законодательстве было использовано именно это выражение, ранее говорилось лишь про абстрактные «нужды начального образования»): на устройство постоянных и краткосрочных педагогических курсов, на содержание вновь открываемых учительских семинарий, введение новых должностей инспекторов и т.д.

В 1907–1913 гг. расходы Министерства народного просвещения на начальные школы выросли на 48.6 млн руб., их рост с большим отрывом опережал увеличение затрат на среднее и высшее образование и научные учреждения. В 1896 г. на нужды начального образования шло 6.5% всех расходов Министерства, в 1903 г. – 13.5⁵², 1905 г. – 18, 1907 г. – 21, 1908 г. – 30⁵³, 1912 г. – 52.6% (при этом доля расходов Министерства в государственном бюджете в 1903–1912 гг. увеличилась с 2.1% до 4.4%, по темпам роста опередив другие ведомства)⁵⁴. Такая динамика соответствовала массовому характеру народных школ и свидетельствовала о кардинальной демократизации правительственной политики в этой сфере.

В 1907–1910 гг. Министерство заключило соглашения о выплате субсидий с 303 уездными земствами (из 359 существовавших), в 1911 г. – с 23, в 1912 г. – с 55, в том числе с 48 земствами, учреждёнными в 1911 г. в губерниях Витебской, Волынской, Киевской, Минской, Могилёвской и Подольской. К концу 1912 г. ходатайства о введении всеобщего обучения не направили лишь 6 уездных земств, действовавших по Положению 1890 г. (Белгородское, Белецкое, Грайворонское, Оргеевское, Перекопское и Хотинское) и 2 уездных земства, созданных по Положению 1911 г.; с остальными велись переговоры или рассматривались выработанные ими предложения. В 9 уездах (Вытегорский, Кологривский, Лодейнопольский, Нижегородский, Олонецкий, Петергофский, Повенецкий, Рыбинский и Тверской) уже были «заполнены» школьные сети.

⁵⁰ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2153, л. 248.

⁵¹ Всеобщее обучение. Сборник законов и правительственных распоряжений. Вып. 1. СПб., 1913. С. 31–49, 57, 79, 87–88; Приложения к стенографическим отчётам Государственной думы. Четвёртый созыв. Сессия первая. 1912–1913 гг. Вып. 2. СПб., 1913. С. 13.

⁵² Смета доходов и расходов Министерства народного просвещения на 1896 год. СПб., 1895. С. 157, 180; то же на 1903 год. СПб., 1903. С. 116, 157.

⁵³ Доклады Бюджетной комиссии Государственной думы по рассмотрению проекта государственной росписи доходов и расходов на 1909 год, с приложениями. Третий созыв. Сессия вторая. 1908–1909 гг. Т. 3. СПб., 1909. С. 36–37.

⁵⁴ Ульянова Г.Н. Указ. соч. С. 580–581.

В 1913 г. Министерство вновь вступило в соглашение о введении всеобщего начального обучения с 17 земствами⁵⁵.

Резко возросли темпы роста сети начальной школы. В земских губерниях с пособием от казны в 1906–1909 гг. были открыты 6 139 новых «школьных комплектов», в одном только 1910 г. – 6 198, 1911 г. – 7 180, 1912 г. – 7 380 «комплектов»⁵⁶. Согласно земским планам, составленным к началу 1914 г., для достижения всеобщего обучения земствам предстояло открыть ещё 56 943 «школьных комплекта» (т.е. создать около 2.85 млн учебных мест). Основную работу (87% от всех запланированных комплектов) они предполагали завершить к концу 1920 г. 11% комплектов земцы рассчитывали открыть в 1921–1926 гг., а оставшаяся незначительная их доля (менее 2%) должна была появиться позже, до 1942 г. включительно. Раньше других ввести всеобщее обучение рассчитывали земства Новгородской и Олонецкой (1916), Могилёвской (1918), Ярославской (1919), Костромской, Нижегородской и Витебской (1920), Воронежской и Вятской (1921), Петербургской, Калужской, Московской, Рязанской, Смоленской, Тверской и Самарской (1922) губерний. Причём в абсолютном большинстве уездов этих губерний всеобщее обучение могло начаться значительно раньше, и лишь отдельные уезды «портили» погубернскую статистику. Так, в Олонецкой губ. условия для всеобщего обучения были созданы в 1913 г. во всех уездах, кроме Каргопольского. На большей части Вологодской губ. предполагалось перейти к всеобщему обучению в 1917 г. и лишь в Великоустюгском уезде – в 1920 г. В Полтавской губ. все уезды, за исключением Переяславского, были готовы полностью заполнить школьные сети в 1918 г. В Курской губ. только Путивльский уезд откладывал завершение этой работы на отдалённую перспективу, а остальные уезды предполагали закончить её не позднее 1921 г. В целом в 1914 г. 242 земствам для достижения поставленной цели нужно было 5 или менее лет работы, и лишь 158 земств собирались осуществить свои планы в течение более длительного срока⁵⁷. Из земских губерний сильнее других отставали Бессарабская, Волынская и Киевская, а также некоторые уезды Псковской и Херсонской губерний⁵⁸. Так или иначе при успешном осуществлении земских планов элементарное обучение для большинства населения Европейской России стало бы общедоступным к началу 1920-х гг.

Реализации этих замыслов помешала Первая мировая война. На 1914 г. на нужды, связанные с введением всеобщего начального обучения, Министерство испрашивало дополнительно (сверх заложенного в бюджете 1913 г.) 9 млн руб. После начала войны эта сумма была сокращена на $\frac{2}{3}$; из поступивших 3 млн руб. собственно на пособия земствам предназначалось лишь 438 тыс. рублей⁵⁹.

К 1 июля 1915 г. казённые целевые субсидии получали 414 уездных земств и 334 города (некоторые небольшие города были включены в земские школьные сети); в 15 уездах и 33 городах начальное обучение стало полностью об-

⁵⁵ Всеподданнейший отчёт министра народного просвещения за 1911 год. СПб., 1913. С. 60–61; то же за 1912 год. Пг., 1915. С. 89–90; то же за 1913 год. Пг., 1916. С. 120; Приложения к стенографическим отчётам Государственной думы. Четвёртый созыв. Сессия первая... Вып. 2. С. 2.

⁵⁶ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2159, л. 55.

⁵⁷ Там же, д. 2158, л. 308.

⁵⁸ Там же, д. 2153, л. 237, 252–274 и др.

⁵⁹ Доклад Бюджетной комиссии по проекту закона о Государственной росписи доходов и расходов на 1915 год. Четвёртый созыв. Сессия третья. Пг., 1915. С. 239–241.

щедоступным⁶⁰. Лишь незначительная часть земств (19 из 440) и ряд небольших городов до начала 1916 г. не сочли нужным принять участие в реформе. В связи с этим в новую редакцию министерского законопроекта о введении всеобщего обучения была введена норма, делавшая такое участие обязательным (таким образом, начальное образование перестало бы быть для земств и городов исключительно делом «местных польз и нужд»)⁶¹. К середине 1916 г. в соглашении с Министерством состояло 421 уездное земство, из них 21 (5%) уже «заполнило» свои школьные сети. Из 356 городов, вступивших в соглашение, «заполнили» сети 69 (19.3%), а остальные были готовы завершить работу в сравнительно небольшие сроки⁶².

Крупные успехи реформы делали всё более очевидной необходимость постепенного введения обязательности начального образования. К 1915 г. ходатайства об этом представили Воронежское губернское, а также Нижегородское и Стерлитамакское уездные земства⁶³. В местностях, где уже были развёрнуты сети всеобщего обучения, число учащихся было всё же значительно меньше числа детей школьного возраста (в 1916 г. в среднем на 22.3%). Основными причинами этого Министерство считало «малую степень культурного развития населения и неправильное, узкое понимание им своих жизненных интересов в связи с экономической необеспеченностью»⁶⁴.

Казённые субсидии привели к небывалому увеличению земских расходов на содержание школ, которые превысили даже затраты на народное здравие⁶⁵. В 1907–1910 гг. их рост составил в среднем 54%, причём у земств, не заключивших в этот период соглашений о выплате субсидий с Министерством, он достигал 32%, а у 122 земств, получавших такую помощь с 1907–1908 гг. – 86%. В 1910 г. государственные расходы на земские одноклассные училища (10.2 млн руб.) составили 36.5% от общей суммы расходов на их содержание, доля земств – 56.7%, сельских обществ – 6.8%⁶⁶. Вплоть до 1917 г. это соотношение менялось за счёт дальнейшего сокращения прямых издержек крестьян.

Почти все земства сталкивались с перебоями в финансировании, трудностями в применении бюджетных законов и министерских распоряжений об условиях выплаты пособий. Ход реформы задерживало отсутствие её законодательно оформленного плана, конкретного срока введения всеобщего обучения и связанной с ним фиксации роста бюджетных расходов на эту цель. Ежегодное увеличение казённых ассигнований на начальные школы происходило в разных размерах, суммы «кредитов» определялись, по утверждению И.М. Воронцовского, ставшего в 1911 г. вице-директором Департамента народного просвещения, «всегда случайно и ни разу не соответствовали тем действительным потребностям, которые были заявлены местными учреждениями Министерству, а Министерством – финансовому ведомству»⁶⁷. Таким образом соглашения Министерства с земствами о введении всеобщего обучения имели односторонний характер: земства обязывались открывать определённое количество училищ в

⁶⁰ Объяснительная записка к смете Министерства народного просвещения на 1916 г. Пг., 1915. С. 30.

⁶¹ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2153, л. 340 об.

⁶² Там же, д. 2158, л. 308.

⁶³ Объяснительная записка к смете Министерства народного просвещения на 1916 г. С. 30.

⁶⁴ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2153, л. 319.

⁶⁵ Объяснительная записка к смете Министерства народного просвещения на 1916 г. С. 152.

⁶⁶ Введение всеобщего начального обучения и земские финансы. С. 49, 71.

⁶⁷ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2160, л. 196.

течение ряда лет, а Министерство было лишено возможности дать обязательство отпускать в эти же сроки пособия в соответствующем размере. Земства узнавали о том, какой суммой казённых субсидий на начальное обучение они смогут располагать, только в мае–июне текущего финансового года (после законодательного утверждения сметы Министерства), тогда как земские ежегодные сметы расходов утверждались гораздо раньше.

Но сложнее всего для земств было распределить «школьные районы» таким образом, чтобы на каждого учителя приходилось по 50 учащихся (это было необходимо для содержания учителей на казённый счёт). В малонаселённых местностях в среднем на одного учителя приходилось 30–35 учащихся⁶⁸. Кроме того, заключая всё больше соглашений, Министерство не могло гарантировать, что и в будущем сумеет соответствующим образом увеличивать свой бюджет. В результате, свои обязательства перед некоторыми общественными управлениями оно выполняло не полностью⁶⁹. Поэтому часть учителей земства были вынуждены, как и ранее, содержать самостоятельно. Например, в Малмыжском уезде Вятской губ. земство должно было на свои средства содержать 212 учителей, в Острогском уезде Воронежской губ. – 183 учителя, в Чердынском уезде Пермской губ. – 118⁷⁰. Во Владимирском уезде при «заполнении» школьной сети на содержании земства оставались бы 36 учителей из 231⁷¹. Ходатайства земств о назначении пособий по действительному числу учителей отклонялись. Однако в бюджетном законе на 1914 г., а также во второй редакции министерского законопроекта о введении всеобщего обучения министру народного просвещения разрешалось применять к малонаселённым местностям особые нормы казённых пособий⁷².

Важные последствия имела реализация условий, выдвинутых земствам в обмен на казённую помощь, и прежде всего – возложение на земства хозяйственного содержания школ (ремонт зданий, приобретение и доставка дров, наём училищных сторожей) и полное освобождение от этого сельских обществ. К 1917 г. участие крестьян в содержании училищ стало крайне редким явлением, что благоприятно сказалось на качестве обучения, условиях работы учителей и здоровье детей. Крестьяне относились к содержанию школ небрежно и стремились преимущественно к сокращению своих расходов⁷³. Дрова они доставляли с опозданием или в недостаточном количестве, училищного сторожа нанимали «за цену неимоверно дешёвую», и тот, соответственно, крайне небрежно выполнял свои несложные обязанности (вымести пол, вытопить печь, принести утром ведро воды для питья детям)⁷⁴. Некоторые сельские общества вынуждали учителей самостоятельно заботиться об отоплении, освещении и уборке помещений⁷⁵. Вынужденные просить крестьян о своевременном снаб-

⁶⁸ Совещания представителей управ Московской губернии и заведующих хозяйственной частью школ. М., 1912. С. 9.

⁶⁹ Всеобщее обучение. Сборник законов... Вып. 1. С. 47.

⁷⁰ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2153, л. 285.

⁷¹ Журналы Владимирского уездного земского собрания 1910 года. Владимир, 1911. С. 66, 70.

⁷² Проекты законов, одобренные Государственной думой. Четвёртый созыв. Сессия вторая. 1913–1914 гг. Вып. 2. Пг., 1914. С. 226–227.

⁷³ НА РАО, ф. 21, оп. 1, д. 28, л. 84.

⁷⁴ Государственный архив Владимирской области (далее – ГА ВО), ф. 449, оп. 1, д. 321, л. 51 об.–52; д. 382, л. 103–103 об.; ЦИАМ, ф. 459, оп. 4, д. 2986, л. 86 об.–87; Сборник материалов и статистических сведений по народному образованию в Тамбовской губернии. Тамбов, 1901. С. 215.

⁷⁵ Государственный архив Тверской области, ф. 800, оп. 1, д. 7694, л. 31.

жении школ дровами, предоставлении подводы для поездки в город по служебным делам и т.д., учителя и учительницы терпели «разные обиды и утеснения» со стороны «отрицательных элементов сельской среды»⁷⁶. Всё это, писал в 1913 г. инспектор народных училищ Переяславского уезда Владимирской губ., «нарушало спокойствие духа учащихся и понижало в нелёгком их труде необходимую энергию»⁷⁷. Особенно тяжело переживали зависимость от сельских обществ интеллигентные учительницы. Как констатировал в 1904 г. директор народных училищ Тульской губ., они редко обладали должной настойчивостью, чтобы добиться выполнения крестьянами своих обязанностей по отношению к школе. Директор народных училищ Смоленской губ. отмечал тогда же, что должностные лица крестьянского самоуправления, «разделяя взгляд крестьянского сословия на женский труд в общественных делах» и «не будучи знакомы с самыми примитивными потребностями образованного человека», с насмешкой выслушивали жалобы учительниц на холод, угар, сквозняки, невымытые полы и другие недостатки школьных помещений⁷⁸. В результате, свидетельствовал инспектор народных училищ Ростовского уезда Ярославской губ. в 1903 г., «училища по неделе остаются без дров, по неделям и даже месяцам без прислуги, по несколько лет без необходимого ремонта..., иные (учителя. — *И.З.*) безропотно мирятся и с тем, что в школе мёрзнут чернила и приходится сидеть в шубе, и с тем, что самим приходится поставить самовар и вымести пол, и даже принести дров для печи»⁷⁹. Постороннему человеку пребывание в училище казалось невыносимым. Так, недавно вступивший в свою должность инспектор народных училищ Ливенского уезда Орловской губ. писал в 1903 г.: «Пробудешь в школе на ревизии 2–3 часа, откашляешься – мокрота черная, как сажа, в ушах, в носу грязь, начнёшь руки мыть, с них течёт грязь, как будто перед этим копался в земле»⁸⁰.

Конечно, и земские управы, принявшие школьное хозяйство от сельских обществ, далеко не всегда с должной внимательностью относились к нуждам начальных училищ. К тому же в первые годы после 1908 г. управы, не имевшие ни опыта соответствующей работы, ни кадров (заведующих хозяйственной частью, техников, десятских), делали много ошибок. «Если бы знало общество, — вспоминал об этом времени П.Н. Казанцев, один из организаторов школьно-хозяйственной работы, — какие чудесные были сделаны местными самоуправлениями благодаря этому (неопытности. — *И.З.*) упущения. Сотни тысяч рублей были выброшены на ветер»⁸¹. И всё же в целом земство занималось школьным хозяйством принципиально иначе, чем сельские общества. Оно вело его планомерно, гораздо реже испытывало нехватку средств, внимательнее относилось к соблюдению санитарно-гигиенических норм. Обеспечение школы теперь почти не зависело от личных недоразумений между учителем и старшиной, писарем, старостой и т.д. Улучшились и взаимоотношения учителей и крестьян. «Обычное недовольство [сельских] обществ на учителей, нередко вызываемое жалобами последних на заброшенность вверенных им школ, — говорилось в отчёте инспектора народных училищ Корочанского уезда Курской

⁷⁶ Анастасиев А.И. Народные учительницы // ЖМНП. 1905. № 10. С. 123.

⁷⁷ ГА ВО, ф. 449, оп. 1, д. 321, л. 353.

⁷⁸ ЦИАМ, ф. 459, оп. 4, д. 3233, л. 35, 40.

⁷⁹ Там же, д. 2991, л. 144 об.

⁸⁰ Там же, д. 2984, л. 57–57 об.

⁸¹ НА РАО, ф. 18, оп. 2, д. 426, л. 302.

губ., – с переходом содержания последних в ведение земства отходит в область преданий, и между преподающими и обществами устанавливаются лучшие отношения, между тем как в училищах, содержимых самими обществами, эта неприязнь к преподавателям, по крайней мере – сельских властей, остаётся в силе»⁸².

Предоставление казённых субсидий отразилось и на учительском жалованье. В большинстве уездов оно повысилось как за счёт установления государством его минимума в 360 руб., так и за счёт прибавок к нему из земских сумм. В 1911 г. основной оклад земских учителей составлял в среднем 344 руб., жалованье учителей со стажем свыше 5 лет – 399 руб., со стажем свыше 10 лет – 441 руб.⁸³ 7 июля 1913 г. по инициативе Государственной думы были введены доплаты учителям за выслугу лет, выплачивавшиеся из государственных средств (по 60 руб. в год за каждые 5 лет службы)⁸⁴. Годовое жалованье могло увеличиться за счёт этого на 240 руб. Право на такие прибавки получили прежде всего учителя со стажем в 20 и более лет работы, в 1914 г. – педагоги с 15-летним стажем, а в 1916 г. – отработавшие свыше 10 лет⁸⁵.

Инициаторы и участники реформы видели в повышении жалованья учителей не только более справедливую оценку их труда, но и способ повлиять на их политические позиции. «Я уверен, – писал в 1906 г. инспектор народных училищ Спасского уезда Рязанской губ., – что если бы сельские учителя были бы достаточно обеспечены, не были бы голодны и не находились иногда в весьма тяжёлых условиях школьных и квартирных, то не было бы недовольных из них (или, по крайней мере, очень мало), многие из них не увлекались бы революционными иллюзиями, и народ, может быть, был бы другой»⁸⁶. Схожие мнения в том же году высказывали и члены Совета министров, отмечавшие при обсуждении законопроекта о введении всеобщего обучения, что под влиянием «дурного учительского состава земские и министерские школы получили в некоторых местностях совершенно нежелательную окраску и чуть ли не стали орудием политического развращения народа»⁸⁷.

Министерство народного просвещения основное внимание уделяло земским губерниям, в остальной части России работа по составлению школьных сетей, финансовых планов и карт сначала вовсе не велась, а потом шла значительно медленнее. В неземских местностях она была возложена на учебные власти, которые не имели для этого ни помощников, ни необходимых средств. К тому же директора народных училищ в этих губерниях и областях зачастую не имели ясного представления о намерениях Министерства⁸⁸. В конце 1910 г. Министерство рекомендовало им привлекать к составлению школьных сетей учителей, а разработку финансовой стороны дела вести совместно с губернскими и областными комитетами по земским делам⁸⁹. На практике в Виленской

⁸² Акимов В.В. Деятельность Курского земства по народному образованию // ЖМНП. 1910. № 11. С. 147.

⁸³ Первый Общеземский съезд по народному образованию 1911 года... С. 3–4.

⁸⁴ ПСЗ-III. Т. 33. Пг., 1916. № 39762.

⁸⁵ Доклады Бюджетной комиссии по рассмотрению проекта Государственной росписи доходов и расходов на 1916 год, с приложениями. Четвёртый созыв. Сессия четвёртая. 1915–1916 гг. Вып. 2. Пг., 1916. Справка № 9.

⁸⁶ ЦИАМ, ф. 459, оп. 4, д. 3617, л. 108 об.

⁸⁷ РГИА, ф. 1276, оп. 2, д. 495, л. 271 об.

⁸⁸ Там же, ф. 733, оп. 186, д. 2211, л. 192.

⁸⁹ Там же, д. 2187, л. 1–2.

губ., например, подготовка реформы осуществлялась инспекторами народных училищ при содействии учителей, духовенства и волостных писарей, в Гродненской и Ковенской губерниях – в специально образованных уездных комиссиях под председательством предводителей дворянства. Весной 1913 г. после предупреждения Бюджетной комиссии Государственной думы Министерство предписало учебно-окружным управлениям неземских губерний «принять самые энергичные меры к наискорейшему составлению школьных сетей и финансовых планов»⁹⁰. К началу 1914 г. в Министерство поступили проекты введения всеобщего обучения в Виленской, Ковенской и Гродненской губерниях, в 5 уездах Холмской, в 4 уездах Томской и 2 уездах Тобольской губерний, в 1 уезде Акмолинской и в 3 уездах Семиреченской областей⁹¹. Однако к середине 1915 г., по признанию чиновников Министерства, большая часть школьных сетей и финансовых планов из неземских местностей не была рассмотрена, «а те же, которые рассмотрены, с опозданием на год и более, рассмотрены поверхностно, надлежащего выяснения размера местных средств не сделано, и дело всеобщего обучения в неземских местностях безнадежно тормозится»⁹². Всё это, впрочем, не мешало увеличивать расходы и на школы на окраинах империи, пропорционально росту в центре, хотя порядок распределения казённых денег (через местные учебные власти) и нормы пособий (до 700 руб. на одноклассное и до 1 400 на двухклассное училище) оставались прежними, дореформенными⁹³.

В ходе подготовки введения всеобщего обучения менялась структура начальных учебных заведений. Земские школы окончательно заняли доминирующее положение и по своему качеству (составу педагогов, школьным зданиям, обеспеченности необходимым оборудованием) поднялись до уровня «министерских», а затем и обогнали их. С 1908 г. «министерские» училища перестали учреждаться в земских губерниях, а существовавшие утратили свой образцовый характер. Гибельным для них оказалось освобождение сельских обществ от участия в содержании земских школ, получавших казённые субсидии: крестьяне отказывались теперь обеспечивать и «министерские» училища. Оклады их учителей стали такими же или даже меньше, чем в земской школе. Кроме того, 31 декабря 1905 г. земства получили право создавать двухклассные училища, рассчитанные на 5–6 лет обучения, которые ранее были исключительно «министерскими». С начала 1910 г. Министерство предъявляло земствам дополнительное условие получения казённых субсидий – принять на себя ведение хозяйства «министерских» училищ и довести содержание их учителей до размера, установленного в земских школах. Это вызвало недовольство со стороны некоторых земств (особенно в Московском губернском земском собрании), и в январе 1911 г. в Министерстве было негласно решено в случае новых протестов против данного условия передавать «министерские» школы

⁹⁰ Там же, д. 2219, л. 40, 41 об.–42, 57–60.

⁹¹ Там же, д. 2153, л. 237 об.

⁹² Там же, д. 2211, л. 192.

⁹³ Рассматривая вопрос, «не следует ли при введении всеобщего обучения ограничиться одними центральными местностями России и не касаться окраин империи», разработчики реформы в 1906 г. указывали: «Ставить распространение школьного обучения на окраинах во вторую очередь и ещё далее отодвигать для них разрешение вопроса о всеобщем обучении невозможно тем более, что политические соображения могут заставить обратить на образование окраин особенное внимание» (см.: РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2160, л. 4 об.).

земствам (каждый раз особым распоряжением)⁹⁴. Однако вскоре, «согласно выраженному на словах приказанию» Л.А. Кассо, преобразование «министерских» училищ в земские было повсеместно приостановлено.

Находившиеся в ведении Св. Синода церковно-приходские школы, как существовавшие, так и ещё не созданные, занимали видное место в земских школьных сетях. В 1908–1909 гг. в сети 193 уездов земских губерний были включены 10 260 церковно-приходских школ, а в 49 уездах неземских губерний – 4 156⁹⁵. При этом устройство новых церковно-приходских школ с пособием от казны оставалось ничем не гарантированным, так как Министерство вступало в соглашение об условиях всеобщего обучения лишь с земствами. Характерно, что управляющий Министерством Г.К. Ульянов 29 ноября 1910 г. дополнил перечень «обязательств», предъявлявшихся земствам в обмен на казённые пособия, условием обеспечить возможность обучения в начальной школе детям тех селений, в которых Св. Синод своевременно не откроет нужное число новых комплектов. Однако в следующем году от этого всё же решено было отказаться, чтобы не демонстрировать недоверие духовному ведомству⁹⁶.

Реформа дала импульс для дальнейшего развития церковно-приходских школ (в 1908–1913 гг. их количество увеличилось с 26.2 до 35.2 тыс., а число учащихся – с 1.48 до 1.94 млн человек⁹⁷). Они стали получать финансирование не только от Св. Синода, но и по смете Министерства народного просвещения. Вместе с тем, от епархиальных училищных советов, сначала земских губерний, а затем и прочих местностей, стали поступать многочисленные протесты, в которых указывалось, что в школьных сетях не учитывались отдельные существующие или проектируемые церковно-приходские школы, теряющие вследствие этого возможность пользоваться субсидиями. Духовному ведомству иногда удавалось добиться изменения земскими собраниями уже утверждённых школьных сетей, но часто земства и Министерство ему в этом бесцеремонно отказывали, особенно в районах, где уже были открыты или строились земские школы. Местное учебное начальство и земские управы ссылались на то, что духовное ведомство часто открывало свои школы, «не соображаясь с действительной потребностью в них, а случайно», нередко в селениях, где уже существовало земское или «министерское» училище. Школьные сети не всегда составлялись при участии органов церковно-школьного управления, в чём были повинны обе стороны (ещё 16 октября 1906 г. Министерство народного просвещения уведомило обер-прокурора Св. Синода о расторжении двустороннего соглашения 1884 г., согласно которому оба ведомства при открытии новых учебных заведений были обязаны согласовывать свои действия⁹⁸). Школы грамоты согласно министерской инструкции вовсе не включались в сеть и, таким образом, были обречены на исчезновение. Лишь лучшие из них могли выжить, будучи преобразованы в церковно-приходские школы (в 1908–1913 гг. количество школ грамоты сократилось почти в 6 раз – с 13.6 до 2.3 тыс.⁹⁹).

⁹⁴ Там же, д. 2187, л. 10 об.

⁹⁵ Там же, д. 2165, л. 34 об.

⁹⁶ Там же, д. 2187, л. 11 об.–12; д. 2160, л. 13.

⁹⁷ Статистические сведения о церковных школах Российской империи со времени издания Высочайше утверждённых 13-го июня 1884 года правил о школах церковно-приходских. СПб., 1909; Всеподданнейший отчёт обер-прокурора Святейшего Синода по ведомству православного исповедания за 1913 год. Пг., 1915. С. 281–282.

⁹⁸ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2165, л. 24 об.–25.

⁹⁹ Всеподданнейший отчёт обер-прокурора Святейшего Синода по ведомству православного

В связи с предстоявшим введением всеобщего начального обучения заметно обострился вопрос о строительстве зданий для новых школ и школ, ютившихся в непригодных, как правило, наёмных помещениях, где дети и учитель страдали от тесноты, духоты, темноты, угарных печей, холода и т.д. Даже многие специально построенные школы часто не удовлетворяли элементарным требованиям, так как крестьяне не знали, какими особенностями должны отличаться школьные здания, а большинство земств до рубежа XIX–XX вв. оставляло их без всякого руководства в этом отношении.

Первоначально Министерство в соответствии с предложениями Фармаковского хотело разместить школы в наёмных зданиях, однако встретило единодушный отпор со стороны земства Московского учебного округа. «Замечается отсутствие школ в наиболее бедных местностях губернии, где крестьянские постройки не только не могут удовлетворять правилам школьной гигиены, но вряд ли вообще представится возможность подыскать сносное наёмное здание, хотя бы даже для кратковременного помещения в нём школы, – указывал в 1903 г. председатель Владимирской губернской земской управы. – В лучшем случае в осьмиаршинной крестьянской избе без особого вреда для здоровья учащихся можно будет поместить не 50 или 60 человек, как это предположено объяснительной запиской, а никак не более 20–25 человек»¹⁰⁰. В том же 1903 г. под влиянием ходатайства Таврического губернского земства в Министерстве народного просвещения начали изучать вопрос об учреждении государственного школьно-строительного фонда. 27 мая 1905 г. Учёный комитет Министерства признал его создание «в высшей степени желательным» и просил выделить на эти цели капитал в 6.25 млн руб. Однако в октябре 1905 г. Министерство финансов отказалось поддержать школьное строительство¹⁰¹.

С 1908 г. земства направляли на строительные нужды остатки от смет по народному образованию, образовывавшиеся после получения казённых пособий. В 1908–1909 гг. Министерство выдавало и целевые субсидии на строительство школ ($\frac{2}{3}$ стоимости постройки, но не более 2 тыс. руб. на «школьный комплект») из 1.9 млн руб., отпущенных в соответствии с законом 3 мая 1908 г.¹⁰² Между тем, по расчётам, сделанным в учебном ведомстве в 1908 г., для того, чтобы за 10 лет создать условия для всеобщего обучения, требовалось ежегодно тратить на школьное строительство около 33.3 млн руб.¹⁰³

Вторая попытка учредить школьно-строительный фонд была предпринята после заявления фракции октябристов в Государственной думе в январе 1908 г. о необходимости особого «кредита» на нужды школьного строительства. 22 июня 1909 г. при Министерстве был образован соответствующий государственный фонд, названный по предложению А.Н. Шварца в честь «преобразователя России императора Петра Великого» и начавший свою деятельность в 1910 г. Он выдавал пособия и льготные ссуды на постройку и покупку новых и расширение существовавших зданий для тех училищ, которые вошли в утвержденную Министерством школьную сеть всеобщего обучения. Ссуды предоставлялись под 3% годовых на срок до 20 лет, в размере до $\frac{4}{5}$ от стоимости

исповедания за 1913 год. С. 281–282.

¹⁰⁰ ЦИАМ, ф. 459, оп. 4, д. 2997, л. 93–93 об.

¹⁰¹ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2210, л. 361 об.–362.

¹⁰² Подготовительные работы по введению всеобщего начального обучения в России. С. 65.

¹⁰³ Об учреждении при Министерстве народного просвещения школьно-строительного фонда для выдачи пособий и ссуд на постройку помещений для начальных училищ. СПб., 1908. С. 5.

здания. 23 июня 1912 г. предельный срок ссуды был увеличен до 40 лет (за это высказывались и Государственная дума, и проходивший в 1911 г. Общеземский съезд по народному образованию). Фонд также выдавал пособия в размере до половины строительной стоимости, но не более 2 тыс. руб. для каменных и не свыше 1.5 тыс. руб. для деревянных или глинобитных построек. Решение о том, что именно предоставлять – ссуду или пособие, Министерство принимало на основании отчётов о доходах и расходах органов самоуправления за последние 2 года¹⁰⁴.

В основном фонд выделял средства для земских училищ (79% ссуд в 1910–1912 гг.). В 1909 г. он получил в своё распоряжение 1 млн руб., 1910 г. – 4 млн, 1911 и 1912 г. – по 10 млн, 1913 г. – 14 млн руб.¹⁰⁵ В 1914 г. Министерство рассчитывало пополнить фонд на 10 млн руб., а Государственная дума довела размер этого «кредита» до 17.6 млн руб. После секвестра бюджета в связи с обстоятельствами военного времени данный «кредит» был сокращён до 11.4 млн руб., но по настоянию учебного начальства, указывавшего, что в расчёте на него земства и города уже приступили к работе, Министерство финансов согласилось сократить финансирование лишь до 12.41 млн руб. Многие земства, связанные контрактами с подрядчиками, оказались в сложном положении¹⁰⁶, и часть школ, постройка которых началась в 1914–1915 гг., остались недостроенными.

Всего на нужды школьного строительства в 1909–1915 гг. Министерство получило в виде специальных «кредитов» 61 млн руб.¹⁰⁷ К концу 1915 г. средства фонда составляли 37.2 млн руб.¹⁰⁸ На его деньги только в 1912–1915 гг. были выстроены или строились училища на 20.1 тыс. «школьных комплектов» (приблизительно 1 млн учащихся)¹⁰⁹. В 1915–1916 гг. в фонд было перечислено из казны 20 млн руб., однако в условиях войны эти средства во многом обесценивались из-за дороговизны рабочих рук и строительных материалов¹¹⁰. Вместе с тем выяснилось, что средняя стоимость школьных построек превышала заложенные в законе о фонде Петра Великого нормы (4 тыс. руб. для каменных и 3 тыс. руб. для деревянных или глинобитных построек), и поэтому на практике казна оплачивала не половину расходов, как предполагалось в законе, а около $\frac{1}{3}$ ¹¹¹. В 1914–1915 гг. лишь небольшая часть (21%) местных учреждений проектировали возведение построек такой стоимости, половина которой равнялась бы казённому пособию из школьно-строительного фонда или была меньше его. В среднем половина каменной постройки по сметам 79% земств обходилась в 2.9 тыс. руб., а деревянной – 2.1 тыс. руб.¹¹² Впрочем, ещё

¹⁰⁴ Всеобщее обучение. Сборник законов... Вып. 1. С. 81; ПСЗ-III. Т. 29. Отд. 1. СПб., 1912. № 32266.

¹⁰⁵ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2153, л. 327–327 об.

¹⁰⁶ Доклад Бюджетной комиссии по проекту закона о Государственной росписи доходов и расходов на 1915 год. Четвёртый созыв. Сессия третья. С. 239–241.

¹⁰⁷ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2211, л. 193.

¹⁰⁸ Отчёт по школьно-строительному фонду имени преобразователя России императора Петра Великого за 1915 год. Пг., 1916. С. 3.

¹⁰⁹ Объяснительная записка к смете Министерства народного просвещения на 1916 г. С. 30.

¹¹⁰ Доклады Бюджетной комиссии по рассмотрению проекта Государственной росписи доходов и расходов на 1916 год, с приложениями. Четвёртый созыв. Сессия четвёртая. Вып. 2. С. 41–42.

¹¹¹ Малиновский Н.П. Введение всеобщего обучения в земских губерниях // Русская школа. 1913. № 7–8. С. 67–69.

¹¹² РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2153, л. 329 об.

при подготовке к созданию фонда представители Министерства народного просвещения в межведомственном совещании доказывали, что строительство деревянной школы требовало в большинстве случаев 4,5–5 тыс. руб., а каменной – до 7 тыс. руб., но Министерство финансов даже в исключительно благоприятные для бюджетного баланса годы предпочло урезать запросы учебного ведомства¹¹³. При обсуждении в 1914 г. проекта закона о новом увеличении ассигнований на начальное обучение Государственная дума по предложению комиссии по народному образованию повысила ставки строительных пособий, но этот проект так и не получил силу закона. Схожие предложения содержал и новый вариант закона о школьно-строительном фонде, подготовленный для передачи в Думу в середине 1916 г. В нём также предусматривалось субсидирование перестройки и капитального ремонта школьных зданий, сооружения при них общежитий, приютов и ночлежных помещений¹¹⁴.

Как показали министерские опросы, в первые годы активного школьного строительства (1910–1911 гг.) земства не были готовы к освоению полученного ими количества денег, а Министерство, по признанию его же чиновников, не сумело наладить должный контроль за соблюдением условий кредитования и субсидирования. В результате «постройки не были закончены к сроку, некоторые не были даже и начаты, казённые средства были израсходованы вопреки требованиям закона и т.д.», и это при том, что земствам ещё не приходилось тогда вести дела по нескольким строительным очередям одновременно, а цены почти не росли. О том, что то или иное земство нарушало принятые на себя обязательства, в Министерстве узнавали случайно. Так например, стало известно, что земство Фатежского уезда Курской губ., регулярно получавшее пособие на школьное строительство, даже не начинало постройки первой очереди (деньги были потрачены нецелевым образом и не возвращены)¹¹⁵. Инспектора народных училищ не вели систематического наблюдения за строительной деятельностью. В Министерстве это объясняли их загруженностью «работою, в числе которой, надо признать, есть немало чисто канцелярской и даже бухгалтерской переписки». Обследование результатов земского строительства за 1912 г. выявило «ещё более печальную картину». В самом Министерстве «за недостаточностью рабочих сил» распределение кредитов производилось в 1909–1915 гг. почти бессистемно, ходатайства об отпуске пособий и ссуд удовлетворялись в хронологическом порядке их представления губернаторами, вместо того, чтобы отдавать преимущество наиболее добросовестным земствам. При таком порядке к концу каждого года оставался ряд неудовлетворённых ходатайств, в 1914 г. их сумма достигла 45 млн руб.¹¹⁶

Школьное строительство велось по земским проектам, утверждавшимся в Министерстве народного просвещения. В 1912 г. были установлены общие строительные нормы и правила для школ и учительских квартир. Классные комнаты должны были рассчитываться на 50 учащихся, с тем, чтобы на каждого из них приходилось не менее 4 м³. Правилами предусматривалось включение в планы рекреационных комнат, которые ранее практически отсутствовали в зданиях сельских начальных училищ (к примеру, в 1909/10 учебном году они

¹¹³ Там же, д. 2210, л. 441.

¹¹⁴ Там же, д. 2153, л. 370–381.

¹¹⁵ Там же, д. 2211, л. 191 об.

¹¹⁶ Там же, л. 194–195 об.

имелись только в 4 из 956 земских школ, обследованных в Московской губ.¹¹⁷). Во время перемены учителя были вынуждены или отправлять детей, у многих из которых не было достаточно тёплой одежды, на улицу, или проветривать классное помещение, оставляя в нём учеников. Наконец, по образцу городских училищ, правила требовали наличия раздевалок, из-за отсутствия которых во многих училищах дети сваливали верхнюю одежду на полу в углу класса или сидели в ней¹¹⁸. В то же время строительные нормы закрепили право сельских учителей на относительно комфортное бесплатное жильё. Каждый из них должен был получить при школе особую квартиру (не более 54.6 м²), отделённую от других помещений капитальными стенами, с отдельным выходом на улицу. Внутри она могла быть разделена на 2 комнаты и кухню¹¹⁹. Фасады школьных зданий в типовых проектах напоминали городские постройки (высокие, с огромными окнами, затейливыми наличниками и карнизом), некоторые были выполнены в стиле «модерн».

Таким образом в царствование Николая II правительство (и прежде всего Министерство народного просвещения) полностью изменило политику в отношении начальной школы: оно перенесло своё внимание с «иногородческих» окраин на центр страны, с церковно-приходских школ – на земские училища, усилив роль земства и практически отказавшись от «собственной» («министерской») школы в земских губерниях. Переломными стали 1901–1903 гг., когда Министерство народного просвещения приступило к финансированию земских школ некоторых уездов в обмен на выполнение земствами ряда условий, и 1906–1908 гг., в течение которых эта деятельность приобрела широкомасштабный, более планомерный и систематический характер. В результате количество одноклассных училищ (наиболее массового типа школ) в 1893–1914 гг. увеличилось в 3.28 раза (к началу 1915 г. – 43 670), а учащихся в них – в 3.38 раза (3 073 тыс.)¹²⁰. В 1913–1914 гг. доля детей школьного возраста, охваченных обучением, впервые перевалила за 50%. Всего, по подсчётам Министерства, к началу 1915 г. из 15 253 тыс. детей 8–11 лет обучались (преимущественно в начальной школе) 8 786 тыс. человек (57.6%), в Европейской части Российской империи (без Царства Польского) – 7 315 тыс. из 11 711 тыс. детей (62.5%)¹²¹. Поскольку в местностях, где уже была обеспечена общедоступность начального образования, от обучения в школе уклонялись в среднем свыше 22% детей школьного возраста, можно предположить, что лишь около 15% потенциальных школьников, желая учиться, не имели такой возможности. К 1917 г. центр страны стоял у порога всеобщего начального обучения, и это было одним из крупных достижений правления Николая II.

Постепенно вся Россия покрылась новыми учебными зданиями, всё больше детей училось в условиях, соответствовавших требованиям гигиены. Школа из крестьянско-земской превратилась в земско-министерскую. Её деятельность теперь полностью обеспечивала не безответственная и зачастую неумелая и равнодушная сельская или волостная власть, а земская управа.

¹¹⁷ Казимиров Н. Школьные здания в Московской губернии. Описание зданий земских и церковно-приходских школ. М., 1913. С. 139.

¹¹⁸ Акимов В.В. Деятельность Тульского земства по народному образованию // ЖМНП. 1909. № 10. С. 179.

¹¹⁹ Всеобщее обучение. Сборник законов... Вып. 1. С. 95–99.

¹²⁰ Начальные училища ведомства Министерства народного просвещения в 1914 году. Пг., 1916. С. 76–77.

¹²¹ РГИА, ф. 733, оп. 186, д. 2157, л. 239–245.

Принципы, которыми руководствовалось Министерство народного просвещения, после революции легли в основу мероприятий советской власти в начальной школе (хотя большевики были ярыми критиками министерского проекта всеобщего обучения). 20 августа 1923 г. срок построения сети общедоступных школ был определён постановлением СНК РСФСР в 10 лет. Школы должны были содержаться на «местные средства», но государство участвовало в оплате труда педагогов и строительстве зданий. Новшеством являлось лишь то, что согласно приятному 31 августа 1925 г. декрету ВЦИК и СНК «О введении в РСФСР всеобщего начального обучения и построении школьной сети» мера государственного участия устанавливалась пропорционально «экономической мощности губернии», «густоты школьной сети и размера местных расходов на массовое народное образование». При этом сохранялся тот же возраст учеников начальной школы (8–11 лет), оставался прежним радиус школьного района (3 версты), лишь на 20% был сокращён размер «школьного комплекта» (40 детей на одного учителя) и несколько увеличилась продолжительность обучения (4 года вместо 3–4 лет до революции) и т.д.¹²² Всё это позволяет рассматривать мероприятия императорского правительства и советской власти по введению всеобщего начального обучения как единый процесс, занявший около 30 лет (с 1901 по 1934 гг., с перерывом на Гражданскую войну).

¹²² Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа. Сборник документов. 1917–1973. М., 1974. С. 105–107.

Церковь, земство и организация начального образования в провинции в 1860-е годы

Ольга Монакова

До появления земств в России отсутствовала традиция создания организованной системы обучения в сельской местности¹. Немногочисленные школы, открытые духовенством или Министерством государственных имуществ, зачастую рассматривались крестьянами как повинность. Тем не менее в короткий период общественного подъёма в провинции всё же наблюдался рост количества школ для простого народа, которые постепенно начали заполнять пустующее до того сельское культурное пространство России.

В историографии приоритетное внимание уделялось выявлению роли в образовательном процессе и преимуществ земских или церковно-приходских школ, а также их борьбе между собой. До сих пор в тени остаётся проблема взаимодействия земских учреждений и духовного ведомства на уездном уровне². Среди дореволюционных исследователей больше всего внимания взаимодействию Церкви и земства в организации народного образования уделил

© 2013 г. О.А. Монакова

¹ Низамова М.С. Земская школа Поволжского и Уральского регионов в 1864–1917 гг. // Вопросы истории. 2009. № 6. С. 84.

² Монакова О.А. Церковь и земство в формировании уездного образовательного пространства. Историографический обзор // Федерализм. 2009. № 4. С. 161–170.