

Российская образовательная политика XIX — начала XX в. в зеркале законодательных актов

Фрагменты из книги Э. Д. Днепров (готовится к изданию)¹

DOI: 10.17323/1814-9545-2015-2-279-288

Предлагаемое собрание российских законодательных актов в сфере образования XIX — начала XX в. представляет собой первую в отечественной литературе работу такого рода. Единственная в советский период попытка представить отдельные дореволюционные уставы и положения (в сокращенном виде) была предпринята в «Хрестоматии по истории педагогики», подготовленной Н. А. Желваковым и изданной в 1936 г. Отсутствие дальнейшего движения в данном направлении образовало серьезнейшую лакуну в знаниях как по истории российского образования, так и по истории образовательной политики и законодательства об образовании.

В дореволюционной России не было единого законодательного акта, охватывающего всю сферу образования. Законы регулировали деятельность отдельных видов и уровней образования: положения о начальной народной школе, уставы гимназий, прогимназий и реальных училищ, университетские уставы и т. д. Сфера низшего и среднего профессионального (в терминологии XIX в., специального) образования также регламентировалась по отдельным видам и отраслям этого образования: положения о технических, сельскохозяйственных, мореходных, железнодорожных, коммерческих и прочих учебных заведениях. Все эти уставы и положения, имевшие общегосударственный характер, вошли в настоящее издание.

За его пределами остались два блока законодательных актов: законодательство, регламентирующее организацию и содержание образования в отдельных национальных районах России, а также уставы и положения, регулирующие деятельность отдельных учебных заведений. Исключение сделано только для уставов специальных вузов, которые вошли в третью часть настоящего издания.

Статья поступила
в редакцию
в мае 2015 г.

¹ Составитель — Р. Ф. Усачева.

Таким образом, первой особенностью данного сборника является то, что в него вошли основные законодательные акты общеимперского, генерализующего характера, охватывающие целостные звенья российской системы образования.

За пределами издания остались также подзаконные акты, так называемое циркулярное право — огромное множество распоряжений, инструкций и циркуляров Министерства народного просвещения, а также тех министерств и ведомств, которые имели свои учебные заведения.

Вторая особенность сборника состоит в том, что он охватывает все сферы российского образования, а не только те из них, которые были подведомственны Министерству народного просвещения. Это особенно важно, потому что основная часть профессионального образования в рассматриваемый период находилась вне компетенции этого министерства.

Третья уникальная особенность предлагаемого издания заключается в том, что в нем впервые публикуются не только сами законодательные акты в области образования, но и пояснительные записки к важнейшим из этих актов, имевшие обычно форму представлений разных министерств и ведомств в Государственный совет, реже — в Комитет министров. Эти документы, ранее не привлекавшиеся историками российского образования, имеют исключительную ценность. Они содержат обширный исторический материал, сравнительный анализ с зарубежными учебными заведениями и главное — замысел, цели, идеологию и средства осуществления реформ, предлагаемых теми или иными законодательными актами, что раскрывает, по существу, новую картину российской образовательной политики и законодательства об образовании.

Материалы представлены в издании в трех томах. Первые два тома содержат общегосударственные законодательные акты XIX в. Третий том отведен материалам начала XX в. и уставам высших специальных учебных заведений.

Представленное законодательство сгруппировано в пяти крупных разделах: первая четверть XIX в.; вторая четверть XIX в.; вторая половина XIX в.; начало XX в.; законодательные акты о специальных вузах.

В разделах, охватывающих первую половину XIX в., материал расположен в хронологической последовательности.

Внутри третьего раздела, посвященного второй половине XIX в. — периоду, когда развитие образования и соответственно законодательная деятельность в сфере образования были особенно интенсивными, — выделены десять подразделов: 1) «Общие установления об образовании»; 2) «Начальное народное образование»; 3) «Мужское среднее образование»; 4) «Женское среднее образование»; 5) «Частные учебные заведения»; 6) «Университеты»; 7) «Педагогическое образование»; 8) «Специ-

альное (профессиональное) образование»; 9) «Военное образование»; 10) «Духовное образование». Внутри этих разделов материал дается хронологически.

В четвертом разделе (начало XX в.) законодательные акты размещены по тематическим блокам, в пятом — по ведомственной принадлежности вузов, внутри рубрик материал расположен хронологически.

Основными источниками для публикации законодательных актов послужили два издания.

Документы, связанные с Министерством народного просвещения, публикуются по 17-томному «Сборнику постановлений по Министерству народного просвещения»: том 1 (1802–1825), СПб., 1864; том 2, отделение 1 (1825–1839), СПб., 1875; том 2, отделение 2 (1840–1855), СПб., 1876; том 3 (1855–1864), СПб., 1865; том 4 (1865–1870), СПб., 1871; том 5 (1871–1873), СПб., 1877; том 6 (1874–1876), СПб., 1878; том 7 (1877–1881), СПб., 1883; том 8 (1881–1883), СПб., 1892; том 9 (1884), СПб., 1893; том 10 (1885–1888), СПб., 1894; том 11 (1889–1890), СПб., 1895; том 12 (1891–1893), СПб., 1896; том 13 (1894–1895), СПб., 1898; том 14 (1896), СПб., 1900; том 15 (1897–1898), СПб., 1902; том 16 (1899), СПб., 1903; том 17 (1900), СПб., 1904; Дополнение к Сборнику постановлений по Министерству народного просвещения (1803–1864), СПб., 1867.

Законодательные акты, относящиеся к учебным заведениям других министерств и ведомств, а также к специальным вузам, публикуются по Полному собранию законов Российской империи: ПСЗ-1, собрание первое (1649–1825); ПСЗ-2, собрание второе (1825–1881); ПСЗ-3, собрание третье (1881–1913).

Практически все законодательные акты печатаются без купюр. Редкие исключения оговариваются особо. Даты указаны по старому стилю.

Рассматривая публикуемые документы с точки зрения образовательной политики и образовательного права, необходимо отдавать себе отчет в соотношении этих двух категорий.

Специфика России (и дореволюционной, и советской, и современной) состоит в том, что здесь любой закон — производное от идеологии и политической воли власти. Образовательное законодательство облекает в юридические нормы и формы образовательную концепцию государства, доминирующую в тот или иной период жизни страны.

Иными словами, законодательство об образовании — всегда отражение образовательной политики власти. И соответственно история законодательства об образовании всегда отражает историю образовательной политики. С этим отражением и имеют дело историки образовательного права.

В конечном итоге за любым законодательным актом в сфере образования стоит явно или неявно выраженный политиче-

ский и социально-педагогический смысл. Раскрыть этот смысл — главная задача настоящего издания.

Вместе с тем в ходе подготовки издания решались также три исследовательские задачи:

- 1) выявление и отбор важнейших законодательных актов об образовании, характеризующих образовательную политику государства и регламентировавших развитие образования в дореволюционной России;
- 2) анализ основных этапов, тенденций и направлений образовательной политики государства и соответственно законодательства об образовании;
- 3) рассмотрение основополагающих образовательных законодательных актов с точки зрения их влияния на развитие отечественного образования.

Решение названных задач — неперенное предварительное условие собственно историко-правового изучения российского законодательства об образовании, которое, по существу, еще не начиналось. Введение в научный оборот образовательных законодательных актов и их историко-политический, а также социально-педагогический анализ — что и является ведущей целью данного издания — создает необходимые предпосылки и для рассмотрения этих законодательных актов под углом зрения специальных задач истории образовательного права.

Первый том открывает вводная статья, которая подробно характеризует основы формирования законодательной деятельности в России в XIX — начале XX в. Далее представлены аналитическая статья о законодательных актах первой четверти XIX в., 20 документов этого периода и комментарии к ним. Кратко остановимся на некоторых документах, включенных в первый том.

«Манифест об учреждении министерств» был подписан Александром I восьмого сентября 1802 г. В числе учреждаемых было и Министерство народного просвещения. Так впервые в России создавалось центральное управление и само образование становилось объектом государственной политики и образовательного законодательства.

24 января 1803 г. были подписаны «Предварительные правила народного просвещения» — первый программный документ в сфере образования, определивший общие контуры создаваемой системы образования и основные ее части: приходские и уездные училища, гимназии и университеты. Одновременно был подписан Указ «Об учреждении учебных округов».

5 ноября 1804 г. был опубликован Устав российских университетов — один из наиболее ярких либеральных законодательных актов в истории отечественного просвещения. По Уставу каждый университет становился центром управления учебным округом

и входящими в него учебными заведениями. Университеты наделались достаточно широкой автономией, коллегиальной формой управления, выборностью ректоров, деканов и профессоров, свободой преподавания. Устав не содержал сословных ограничений и ставил лишь одно условие поступления в университет: «Никто не может быть принят в университет, не имея нужных познаний для слушания курсов, в университете предположенных»².

Тогда же, 5 ноября 1804 г., Александр I утвердил Устав учебных заведений, подведомых университетам, который по праву можно назвать самым гуманным образовательным актом в истории российского образования. В его основе лежали идеи всесословной, открытой для всех состояний системы образования; преемственности всех ступеней этой системы; бесплатности обучения; светскости образования — Закон Божий в гимназиях не преподавался; отмены телесных наказаний; энциклопедичности гимназического образования — в старших классах гимназии должны были изучать начала философии, политической экономии, естественную историю, основы коммерческих наук, технологию и т. д.

Устав, разработанный видным ученым — академиком Н. И. Фусом, подробно определял организацию и характер деятельности преемственно связанных между собой гимназий, уездных и приходских училищ, устанавливал их учебный курс и порядок преподавания в них различных учебных предметов, детально рассматривал обязанности учителей, излагая при этом обширные методические рекомендации, представляющие и сегодня немалый педагогический интерес. Вот лишь несколько примеров.

38. Учитель всех приходящих в класс учиться его предметам должен обучать, не требуя от них никакой платы за учение; при самом же учении не должен пренебрегать детей бедных родителей, но всегда иметь в памяти, что он приготовляет членов обществу <...>.

40. Он должен стараться всеми силами, дабы ученики преподаваемые им предметы понимали ясно и правильно, быть терпеливым и исправным и полагаться больше на свою прилежность и порядочные правила, нежели на чрезмерный труд учеников своих. Для малолетних детей он старается сделать учение свое легким, приятным и более забавным, нежели тягостным³.

Такое сочетание правовых и собственно педагогических положений в одном узаконении было типично для многих законодательных актов в сфере образования первой половины XIX в. В этом

² Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 1 (1802–1825). СПб., 1864. С. 264–301.

³ Там же. С. 301–339.

плане рассматриваемый Устав 1804 г. являлся одним из наиболее важных памятников как законодательной, так и педагогической мысли своего времени. Первые шаги становления системы образования внушали оптимизм.

Все эти идеи, имевшие новаторский характер, вошли в жесткое столкновение с русской действительностью той поры, не готовой к их восприятию. Это было уникальное явление в истории российского образования, когда правительство решилось проводить прогрессивные образовательные реформы, к которым общество относилось отрицательно.

Александр I сам положил начало контрреформированию уставов 1804 г. Такой рубеж обозначил Манифест от 24 октября 1817 г. «Желая, дабы христианское благочестие, — отмечалось в Манифесте, — было всегда основанием истинного просвещения, признали мы полезным соединить дела по Министерству народного просвещения с делами всех вероисповеданий в состав одного управления под названием Министерства духовных дел и народного просвещения»⁴. Как отмечал С. В. Рождественский, официальный историограф Министерства народного просвещения, «на почве народного просвещения должна была теперь открыться борьба против политического либерализма и религиозного вольнодумства XVIII и первых лет XIX в. Школа должна была стать орудием политики»⁵.

Николаевской эпохе оставалось довершить начатое, не оставив камня на камне от либеральных идей, ознаменовавших «дней Александровых прекрасное начало».

Во второй части тома приведены вступительная статья об особенностях законодательной деятельности и образовательной политике во второй четверти XIX в., 42 документа и комментарии к ним.

Свое мнение о том, как следует должным образом «направить» просвещение, Николай I изложил в рескриптах на имя министра народного просвещения А. С. Шишкова. В рескрипте от 14 мая 1826 г. было заявлено: «Обозревая с особенным вниманием устройство учебных заведений <...> я с сожалением вижу, что не существует в них должного и необходимого единообразия, на коем должно быть основано как воспитание, так и учение»⁶. Рескрипт от 19 августа 1826 г. провозглашал вторую ключевую задачу — создание сословной системы образования⁷. Третьей ос-

⁴ Там же. С. 971–1011.

⁵ Рождественский С. В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802–1902. СПб., 1902. С. 110.

⁶ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 2, отделение 1 (1825–1839). СПб., 1875. С. 25–26.

⁷ Там же. С. 95–101.

новополагающей задачей образовательного курса провозглашалось «воспитание верноподданных». Эти идеи были закреплены 8 декабря 1828 г. в Уставе гимназий и училищ уездных и приходских, состоящих в ведомстве университетов, который по праву является центральным законодательным актом в области общего образования второй четверти XIX в.

Николаевское правительство не обошло своим вниманием домашнее образование. Меры, которые предприняло правительство, представляют поистине уникальное явление в истории образования. По существу, они были едва ли не самой радикальной попыткой абсолютистского режима «взломать» внутренний мир семейного воспитания, подчинить его государственному влиянию.

Первым шагом в этом направлении стал Высочайший указ от 25 марта 1834 г. «О воспрещении принимать в должности по домашнему воспитанию иностранцев, не получивших аттестатов от русских университетов». Спустя два месяца, 1 июня 1834 г., было утверждено Положение о домашних наставниках и учителях. В нем впервые в истории отечественного образования указывалось, что воспитание, «где бы оно совершено ни было, в общественном ли заведении или под родительским кровом, если только, следуя данному направлению, стремится к единому началу, равно составляет единое целое, одно великое Государственное дело»⁸. Таким образом, домашнее воспитание встраивалось в общий ранжир николаевской унифицированной, сословно-иерархической образовательной системы и становилось ее неотрывной частью. В то же время нельзя не отметить позитивное значение данного документа: он упрочил социальное положение учителей. К тому же это, по существу, первый в России законодательный акт, легализовавший женский педагогический труд, способствовавший его дальнейшему развитию и распространению.

По предложению императрицы Александры Федоровны, супруги Николая I, был учрежден Комитет главного попечительства детских приютов. 27 декабря 1839 г. Николай I утвердил Положение о детских приютах. Здесь мы вновь сталкиваемся с соединением в одном законодательном документе элементов узаконения и педагогического трактата. Этот трактат, написанный выдающимся русским педагогом В. Ф. Одоевским и раскрывающий суть педагогической деятельности детских приютов, и сегодня представляет исключительный интерес.

В третьей части первого тома, охватывающей вторую половину XIX в. — период, когда законодательная деятельность в сфере образования была особенно интенсивной, — представлены общая характеристика образовательного законодательства этого

⁸ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 2, отделение 1 (1825–1839). С. 755–756.

периода, 9 документов и комментарии, статья о начальной школе как объекте законодательства об образовании, 28 документов и комментарии к ним.

Эволюция законодательства об образовании во второй половине XIX в. представляет собой движение от сотрудничества либеральной правительственной «партии реформ» с передовыми общественными силами в 1860-х годах до противостояния власти и общества в 1870–1880-х.

До начала 1860-х годов развитие российского образования определялось исключительно волей правительства. С 1860-х годов на политическую арену выходит новый мощный фактор этого развития — общественная деятельность, общественная инициатива. Впервые в истории России социальные проблемы становятся предметом общественного обсуждения. И не только обсуждения — общественного творчества. В истории просвещения 60-е годы XIX столетия были самым ярким и плодотворным периодом, в корне изменившим лицо отечественного образования.

Впервые в его истории были предприняты реальные меры для развития начального народного образования, для создания массовой народной школы, для проявления общественной и частной инициативы в организации народных школ.

До реформ 1860-х годов о российской системе образования можно говорить лишь условно: отсутствовал самый ее фундамент — начальная народная школа, в зачаточном состоянии находилось женское, педагогическое, профессионально-техническое образование. Строительство всех этих звеньев школьной системы, начиная с 1860-х годов, взяла на себя в основном прогрессивная общественность.

Первыми ее шагами на ниве начального народного просвещения было создание в конце 1850-х годов воскресных школ. Наибольшую известность получили киевские воскресные школы, возникшие в октябре 1859 г. при поддержке Н. И. Пирогова, который тогда был попечителем Киевского учебного округа. Правительство первоначально благосклонно отнеслось к их созданию, «считая дело народного образования в воскресных школах весьма важным». Однако уже в 1861 г. оно сочло необходимым поручить попечителям «неослабное наблюдение» за этими школами и сделать «распоряжение о назначении священника»⁹. И уже совсем скоро, в 1862 г., государь повелел «закрыть все ныне существующие школы и читальни»¹⁰.

Создание начальной народной школы было центральной социально-педагогической задачей эпохи падения крепостного

⁹ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения». Т. 3 (1855–1864). СПб., 1865. С. 551–552.

¹⁰ Там же. С. 757–758.

права. Правительство, по словам К. Д. Ушинского, должно было понять, что «устройство хороших народных школ <...> одна из самых выгодных и прочных финансовых операций». Понимания, что «именно в народной школе кроется главный корень народного благоденствия и безопасности общества от случайностей и неожиданностей, порождаемых невежеством»¹¹, в 1860-х годах у правительства не было. Но зато было отчетливое осознание необходимости форсировать развитие народных школ в связи с крестьянской реформой. Александр издал повеление от 28 июля 1861 г. «Об учреждении комитета для начертания общего плана устройства элементарных школ и училищ». Так в законодательстве об образовании рождается и постепенно формируется новая, самостоятельная ветвь. Ранее проблемы начальной и средней школы рассматривались в одном законодательном пакете. Положение о начальных народных училищах было утверждено Александром 14 июня 1864 г. Училища были сословные и содержались в основном на общественные и частные средства. Отказавшись от финансового участия в деле народного образования, правительство отдавало начальную школу во власть общественной инициативы.

Изменения произошли и в сфере среднего образования. Самодержавие законодательно отказалось от сословного принципа образования. Правда, на формально узаконенную общедоступность образования накладывала ограничения плата за обучение: она закрывала доступ в среднюю школу детям из неимущих слоев населения. Необходимые предпосылки создавались и для развития женского среднего образования. Значительные изменения произошли в высшей школе. Университетский устав 1863 г. восстанавливал академическую автономию университетов, уничтоженную в 1835 г., устранял произвол инспекции и неограниченное ее вмешательство в жизнь студентов, способствовал улучшению учебной и научной работы в высшей школе.

Документы свидетельствуют, что из эпохи 1860-х годов русская школа выходила существенно обновленной, готовой встретить ближайшие изменения, которые ожидали Россию на пути капиталистического развития. Деятельность правительства, если бы оно было заинтересовано в распространении просвещения, должна была заключаться в том, чтобы подготовить школу к дальнейшим необходимым изменениям.

Однако роковой каракозовский выстрел развернул страну к старому охранительному курсу. В рескрипте от 13 мая 1866 г. Александр заявил: «Провидению благоугодно было раскрыть перед глазами России, каких последствий надлежит ожидать

¹¹ Ушинский К. Д. Избранные труды. В 4 кн. М.: Дрофа, 2005. Кн. 1. С. 208. Кн. 2. С. 126.

от стремлений и умствований <...> Мое внимание уже обращено на воспитание юношества. Мною даны указания, чтобы оно было направлено в духе истин религии и соблюдения коренных начал общественного порядка»¹².

Это было своеобразное «просветительство наоборот», утопическая вера во всемогущество охранительно направленного просвещения, воспитания и образования. Соответственно правительственная политика в этой области, преследующая цель не столько управления самой школой, сколько управления обществом через школу, занимала важное место в общей системе внутренней политики России на протяжении всего XIX в.

Основными задачами были ограждение не только подрастающего поколения, но и всего общества от духа «демократии и материализма», возврат к прежней сословной организации и образования, и в целом социального устройства страны. Эти задачи и решали законодательные акты в 1870-х и 1880-х годах. Шагом в их реализации стал рескрипт на имя министра народного просвещения Д. А. Толстого от 25 декабря 1873 г. с призывом к дворянству «стать на страже народной школы»¹³.

Положение о народных училищах от 25 мая (6 июня) 1874 г. не выполнило той охранительной миссии, которую возлагала на него власть. В правительстве еще не созрело убеждение в необходимости массивных материальных затрат на народную школу. Это осознание пришло позже. Призывая духовенство на ниву начального народного образования и принимая 13 июня 1884 г. Правила о церковноприходских школах, правительство фактически признавало, что обращение к дворянству «стать на страже народной школы» результатов не принесло. Замысел, созревший в русле охранительной образовательной политики, в реальной жизни обретал значение второго фронта борьбы с неграмотностью. Документы показывают, что к началу в. начальная школа стала самостоятельным объектом законодательства об образовании.

¹² Полное собрание законов Российской империи. ПСЗ-2. № 43298.

¹³ Сборник постановлений и распоряжений по учительским институтам, учительским семинариям и учительским народным училищам МНП. М., 1875. С. 105–107.