

Т. И. Волкова

### Правительственная программа начального всеобщего образования в стране и участия в ней земского самоуправления

В статье рассматривается вопрос о принятии российским правительством программы обязательного начального образования в стране и участия земских учреждений в ее осуществлении. Перечислены причины, обусловившие подготовку Министерством народного просвещения в 1905 г. законопроекта о всеобщем, а также его стратегические задачи и субъекты реализации. На примере 9 земских губерний Центральной России: Владимирской, Калужской, Костромской, Московской, Рязанской, Тверской, Тульской и Ярославской – анализируются объемы денежных ассигнований казны, направляемых на места для строительства новых учебных зданий, расширения школьных сетей и формирования дополнительных школьных комплектов с целью более широкого охвата учебным процессом детей младшего подросткового возраста. Здесь же объясняются причины неравнозначности этих правительственных дотаций между рассматриваемыми губерниями и между их уездами. Приводятся и сопоставляются данные о финансовых затратах самих земств на народное образование и выполнение мероприятий по всеобщему. Прослеживается динамика роста школьных комплектов, созданных земскими органами, с учетом узаконенных Министерством 4-летних начальных училищ в качестве базовых общеобразовательных структур. В статье приводятся ряд обстоятельств, который помешал и правительству и земским органам самоуправления уложиться в запланированные временные параметры и завершить выполнение столь востребованной для российского общества образовательной программы.

**Ключевые слова:** земство, модернизация, традиционные культурные нормы, культурные потребности, дотации и пособия, школьная сеть, школьные комплекты.

Т. I. Volkova

### The Governmental Programme of Elementary Education in the Country and Zemstvo's Participation in Its Realization

In this paper we consider the matter of approving by the Russian government of the programme of compulsory elementary education in the country and zemstvo's participation in its realization. The reasons are listed which caused preparation by the Ministry of National Education in 1905 of the bill about general compulsory education, and also its strategic tasks and subjects of realization. On the example of 9 territorial provinces of Central Russia: Vladimir, Kaluga, Kostroma, Moscow, Ryazan, Tver, Tula and Yaroslavl – sums of monetary allocations of the treasury directed onto places to build new educational buildings, to expand school networks and to form additional school sets with the purpose of broader coverage by the educational process of junior age children are analyzed. Here are explained the reasons of inadequacy of these governmental grants as among the considered provinces, and their districts. Data on financial expenses of zemstvos on national education and realisation of actions in general compulsory education are given and compared. Dynamics of the growth of the school sets created by territorial bodies is traced, taking into consideration the 4-year initial schools legalized by the Ministry as basic general education structures. A number of circumstances which prevented both the government and territorial self-government institutions to keep within the planned temporary parameters and to finish implementation of the educational programme which was so necessary for the Russian society

**Keywords:** zemstvo, modernization, traditional cultural norms, cultural needs, subsidies and grants, a school network, school sets.

Революционные события 1905–1907 гг., обусловившие изменения системы государственного управления в стране, ускорили процесс модернизации как в политической, так и в социокультурной сферах общества. Парламентский путь развития России виделся большинству граждан оправданным и перспективным. С народным представительством, наделенным законодательными полномочиями, социальные слои населения империи связывали надежды на разрешение своих

жизненных проблем, улучшение правового и материального положения. Возросла гражданская активность масс, менялась их ценностная ориентация. В наказах будущим депутатам часто звучали вопросы народного образования, доступности, всеобщности и бесплатности начального обучения.

Мощный всплеск всеобщего интереса к вопросам образования в немалой степени был подготовлен многолетней упорной деятельностью

активистов общественно-педагогического движения и известными успехами земства в организации народных школ. Просвещение и культура становились насущной жизненной потребностью общества в целом.

Вопрос введения всеобщего начального образования достиг своей остроты даже в правительственных кругах, хотя земские структуры поднимали его еще в 70-е и 90-е гг. XIX в. В 1905 г. Министерство народного просвещения (МНП) предприняло попытку сформулировать не только общие цели будущей реформы образования, но и новые подходы в организации и финансировании народной школы. Записка, содержащая концептуальные положения будущего законопроекта, в том же году была одобрена в Совете Министров, который в качестве рекомендации предлагал объединить усилия как ведомственных структур, так и общественных организаций, органов местного самоуправления, частных лиц для выполнения намеченной задачи [8].

Подготовка законопроекта осуществлялась в течение ряда месяцев и была завершена к весне 1906 г. Проект отражал всю меру возможных уступок власти общественным силам. Он не только допускал паритетное участие правительства и местных органов самоуправления в формировании школьной сети, но и давал определенные гарантии последним в том, что их самостоятельность в управлении начальной школой не будет никем ограничена. С несвойственной правительству в обычных условиях щедростью была обещана материальная поддержка всем «законным организациям», частным обществам и лицам, содержащим начальные народные училища, входившие в общую сеть гражданских учебно-образовательных структур данной местности. Проект предусматривал ежегодные казенные ассигнования на народную школу в размере 10,5 млн рублей на протяжении ближайших 10 лет [9].

Однако поспешная отставка кабинета С. Ю. Витте и роспуск I Государственной думы не только отсрочили внесение законопроекта в российский парламент, но и привели к пересмотру некоторых его принципиальных положений. Так, он ограничивал самостоятельность местного самоуправления, деятельность которого в этом вопросе должна была вновь контролироваться МНП. В новой редакции проекта было предусмотрено участие в создании единых школьных сетей местных органов духовного ведомства, чьи училища должны были стать их составной частью. При этом законопроект предусматривал

обязательные условия для открытия всех школ начальной ступени образования: полный курс обучения в них определялся в четыре года; число учеников на одного учителя, имеющего необходимый образовательный ценз, не должно было превышать 50 человек; максимальный радиус удаления школы от мест проживания детей ограничивался тремя верстами. Проект декларировал бесплатность обучения, временные рамки его введения определялись в 10 лет (установление меньшего срока оставалось на усмотрение их учредителей, в том числе земских и городских органов самоуправления). В нем также предусматривались дополнительные министерские пособия в размере 360 рублей на жалование основного педагога и 60 рублей – законоучителя, то есть на один школьный комплект (школы могли быть однокомплектными с одним классным помещением или двухкомплектными).

В основном указанные положения в точности воспроизвели те подходы в организации начальных училищ, которые были выработаны земской практикой еще в 90-х гг. и использовались органами самоуправления при составлении школьных участков [5].

20 февраля 1907 г. МНП внесло на рассмотрение III Государственной думы данный измененный законопроект.

Весной 1911 г. его окончательный вариант был утвержден нижней палатой парламента, но так и не стал законом, поскольку члены Государственного совета посчитали недостаточно проработанным вопрос о церковно-приходских школах. Сенаторы настаивали на самостоятельности церковно-учебного ведомства в организации своих школьных сетей. В результате принятие окончательного решения было отложено на неопределенный срок, а государственное финансирование всеобщего регламентировалось отдельными правовыми актами. Так, в земских губерниях необходимым условием для получения дотаций со стороны МНП было предоставление губернскими управами разработанного сводного плана строительства новых учебных заведений и финансовой сметы его реализации по всем уездам с учетом их собственных затрат.

Денежные ассигнования казны на школьно-строительное дело позволили органам самоуправления существенно увеличить свои расходы на образование в целом. Суммы отчислений земств на данную статью в расходных бюджетах в 1911–1912 гг. были наиболее крупными и даже обгоняли финансирование, традиционно идущее

на медицинскую помощь населению. Наиболее емкие, существенные затраты по указанной статье в процентном соотношении к их общим расходам в 1912 г. были у Владимирского (33,9 %), Тверского (31,6 %), Смоленского (30 %), Московского (29,7 %) и Рязанского (29 %) земств. В свою очередь, наименьшие денежные средства, запланированные на расходы в народном образовании, отмечались в Калужской и Ярославской губерниях (22,7 % и 18,9 %) [3]. В них по-прежнему основной датируемой сферой оставалось здравоохранение.

Суммы правительственных пособий были значительными, но неравнозначными. Как правило, основная причина неравномерного объема дотаций между губерниями заключалась в отсутствии у ряда уездов разработанных планов по переходу ко всеобщему обучению. Например, в Ярославской губернии из 10 уездов только 7 приступило к их реализации в 1911 г., а в Калужской – лишь 8 из 11 [7]. Поэтому пособия от казны Ярославскому земству были отпущены в размере 257 тыс. рублей, а Калужскому – в 216 тыс. рублей. В то же время МНП перечислило 12-ти уездам Московской губернии 781 тыс.; для Тверского и Владимирского края они составили по 629 тыс. рублей [7].

Аналогичная картина прослеживается и при сравнении расходов на эти цели по конкретным уездам разных губерний. В 1910 г. самыми большими казенными ассигнованиями Смоленского края располагал Юхновский уезд – 57 тыс. 330 рублей. В Калужском лидером был Жиздринский уезд, получивший в этом же году правительственное пособие в размере 24 тыс. рублей, а в Костромском наибольшие денежные средства были переведены Юрьевскому уезду – 42 тыс. рублей [4, 7].

Степень участия самого государства в программе прослеживается и в данных расходной части земских бюджетов на народное образование. Например, в 1909 г. в сметах уездных земств Московской губернии ведомственные дотации покрыли 47 % их собственных затрат; в Рязанской – 42,7 %, в свою очередь, в Калужской всего 24 %, в Ярославской – 22,8 % [2, 7]. Здесь вновь просматривается все та же закономерность, в тех губерниях, где органы местного самоуправления быстрее и активнее приступили к реализации плана всеобщего, и ссуды от казны были более внушительными и емкими.

В результате наибольшее число созданных школьных комплектов уже к 1912 г. насчитыва-

лось в Московском крае, где во всех начальных училищах общее количество комплектов составляло 1 тыс. 920, за ней шла Тверская – 1 тыс. 599, третье место занимала Рязанская – 1 тыс. 75 и четвертое принадлежало Владимирской, где число учебных комплектов составляло 1 тыс. 46 [6]. Однако даже в них земские структуры апеллировали к правительству о предоставлении им дополнительных денежных средств, так как для полного введения всеобщего и охвата всех детей процессом образования требовалось увеличение школьной сети. Тверское земство планировало дополнительно создать еще 1 тыс. 300 учебных комплектов, Московское – 919, Рязанское – 419, Владимирское – 407 [10].

Фактически единственной губернией, в которой уездные органы местного самоуправления наиболее реально приблизились в своей работе к временным министерским нормативам, была столичная Московская. Здесь в 1916 г. число земских начальных училищ составляло 1 тыс. 354, а количество школьных комплектов в них – 2 тыс. 375. На наш взгляд, подобные результаты объяснялись как более солидной финансовой базой самого Московского земства, так и размерами государственных дотаций, которые значительно превышали те же ассигнования провинциальных губерний. Вместе с тем завершить начатое дело не удалось никому, так как реализации планов существенно помешала Первая мировая война, когда МНП резко сократило финансирование программы, затем последовали революции и длившаяся несколько лет гражданская междоусобица.

Тем не менее, проблема введения всеобщего в стране придавала импульс органам местного самоуправления, сами земцы отмечали, что начиная с 1908 г. развитие народного образования в губерниях двинулось вперед с такой быстротой, о которой раньше нельзя было и мечтать.

Таким образом, революция 1905–1907 гг. не только преобразовала политическую систему в стране, но и ускорила ее социокультурную динамику, изменила психологию масс. Она заставила правящие «верхи» внимательно отнестись к сотрудничеству с общественными силами и искать с ними компромисс. Правительство отчасти осознало необходимость смены прежних традиционных культурных норм, секуляризации образования и распространения грамотности, поэтому в 1905 г. им была разработана программа введения всеобщего начального обучения. Между обществом и правительством наметился некото-

рый конструктивный диалог в решении данной проблемы. Было очевидно, что предыдущая деятельность земств в области народного образования была по достоинству оценена российской общественностью, но прежде всего крестьянским населением, поскольку именно на село и направлялись основные усилия органов местного самоуправления.

В учебные программы узаконенных 4-летних начальных школ, которые стали рассматриваться как базовые общеобразовательные структуры, были включены в качестве самостоятельных уже с первого года обучения естествознание, география, история – важные мировоззренческие дисциплины, позволяющие формировать жизненные установки детей, способствующие развитию личностного начала и расширяющие представления о картине мира учащихся. Именно за такую программу обучения так горячо боролись земства в течение многих лет.

Земское самоуправление придавало общенациональное значение начальному народному образованию и заняло в нем лидирующее положение. К 1917 г. в России насчитывалось около 65 тыс. земских народных училищ, а всех начальных школ – 124 тысячи [1]. Столь масштабная работа органов местного самоуправления по созданию учебно-образовательных структур свидетельствует о том, что земства рассматривали образование как единую социальную систему, призванную удовлетворять социокультурные потребности всего российского общества.

#### Библиографический список

1. Абрамов, В. Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура [Текст] / В. Ф. Абрамов. – М., 1996. – С. 120.
2. Доклады Московской губернской земской управы Московскому губернскому земскому собранию очередной сессии 1910 года [Текст]. – М., 1910. – № 26. – С. 6.

3. Доходы и расходы земств 40 губерний по сметам 1912 г. [Текст]. – Приложения. – СПб., 1912. – С. 174; 216; 228; 252; 312.
4. Ежегодник Костромского губернского земства [Текст]. – Кострома, 1911. – С. 176.
5. Земское дело [Текст]. – 1910. – № 1. – С. 23.
6. Календарь земского деятеля на 1913 г. [Текст]. – СПб., 1912. – С. 98–99.
7. Подготовительные работы по введению всеобщего обучения в России [Текст]. – Вып. 6. – СПб., 1911. – С. 22–23.
8. Совет министров Российской империи [Текст] : сборник документов. – Л., 1990. – С. 221.
9. Тебиев Б. К. На рубеже веков [Текст] / Б. К. Тебиев. – М., 1989. – С. 122.
10. Хроника народного образования в России [Текст] // Русская школа. – 1912. – № 2. – С. 55.

#### Bibliograficheskiy spisok

1. Abramov, V. F. Rossiiskoe zemstvo: ekonomika, finansy i kul'tura [Tekst] / V. F. Abramov. – M., 1996. – S. 120.
2. Doklady Moskovskoi gubernskoi zemskoi upravly Moskovskomu gubernskomu zemskomu sobraniyu ocherednoi sessii 1910 goda [Tekst]. – M., 1910. – № 26. – S. 6.
3. Dokhody i raskhody zemstv 40 gubernii po smetam 1912 g. [Tekst]. – Prilozheniia. – SPb., 1912. – S. 174; 216; 228; 252; 312.
4. Ezhegodnik Kostromskogo gubernskogo zemstva [Tekst]. – Kostroma, 1911. – S. 176.
5. Zemskoe delo [Tekst]. – 1910. – № 1. – S. 23.
6. Kalendar' zemskogo deiatelia na 1913 g. [Tekst]. – SPb., 1912. – S. 98–99.
7. Podgotovitel'nye raboty po vvedenii vseobshchego obucheniia v Rossii [Tekst]. – Vyp. 6. – SPB., 1911. – S. 22–23.
8. Sovet ministrov Rossiiskoi imperii [Tekst] : sbornik dokumentov. – L., 1990. – S. 221.
9. Tebiev B. K. Na rubezhe vekov [Tekst] / B. K. Tebiev. – M., 1989. – S. 122.
10. Khronika narodnogo obrazovaniia v Rossii [Tekst] // Russkaia shkola. – 1912. – № 2. – S. 55.