

УДК 94(47)''18''+37

DOI 10.26456/vthistory/2024.1.112–129

НАЧАЛЬНАЯ НАРОДНАЯ ШКОЛА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ 1860–1870 ГОДОВ

О.А. Панова

ФГОБУ «Тверской государственный университет», г. Тверь, Россия

В статье рассматривается государственная политика в сфере начального народного образования в России во второй половине XIX в. Проводится сравнительный анализ законодательных актов, включённых в Сборник постановлений Министерства народного просвещения – Положения о начальных народных училищах 1864 г. и Положения о начальных народных училищах 1874 г. На основе проведённого анализа делаются выводы о том, что деятельность правительства имела целенаправленный характер и её можно в полной мере рассматривать как выверенную, последовательную и продуктивную государственную политику в сфере начального народного образования в России. Доказывается преемственность в проведении государственной политики в 1860–1870-е гг., которые обеспечили создание фундамента отечественной системы образования – начальной школы.

Ключевые слова: государственная политика, государственная политика в сфере начального народного образования, законодательные акты, законодательная деятельность, Положение о начальных народных училищах 1864 года, Положение о начальных народных училищах 1874 года, реформы образования, начальная народная школа, система начального образования.

Коренные преобразования в России, которые были осуществлены в 1860–1870 гг. XIX в., вошли в историю как эпоха «перелома», «поворотного пункта», эпоха Освобождения и Великих реформ. Трудно преувеличить их масштабы и значение, затронувшие все стороны жизни общества и государства. Вектор реформаторской деятельности определяло понимание всеми слоями общества необходимости экономического, социального, политического развития России, обеспечение её внутренней и внешней безопасности.

В этот период государственная политика носила системный, последовательный и вместе с тем революционный характер. Ключевым являлся вопрос отмены крепостного права, решение которого неминуемо приводило к введению кардинальных изменений во всех сферах без исключения и скоординированной, взаимосвязанной работы всего государственного аппарата. Особое место в этом процессе занимала начальная школа, которая

являлась одним из самых слабых звеньев в устаревшей сословной системе образования.

Отечественная наука традиционно рассматривает государственную политику как «целенаправленную деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития общества или его отдельных сфер»¹ и относит её к одной из основных форм государственной деятельности, которая призвана «утверждать значимость этого социального института (государства) через «производство» общественных благ для наибольшего количества лиц, через структурирование общества, «стягивая» его экономическими, культурно-политическими и иными связями, стремясь к кооперативному взаимодействию с социумом»².

Политика государства в сфере начального народного образования представляла собой совокупность мер, которые должны были обеспечить нормативную правовую базу, создание финансовой системы и благоприятных экономических предпосылок для развития, формирование оптимальной структуры организации и управления, в том числе местного, подготовку кадров, развитие межведомственных отношений. Несомненно, одним из самых ценных источников, которые дают возможность исследователю сегодня быть достаточно объективным в оценке государственной образовательной политики, является законодательство Российской империи.

Законодательная деятельность в России XIX в. была представлена актами, имеющими разную форму. Статья 53 Основных государственных законов определяла, что «законы издаются в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов (инструкций), манифестов, указов, мнений Государственного совета и докладов, удостоенных высочайшего утверждения». В примечании к этой статье добавлялось «Высочайшие повеления в порядке управления изъявляются сверх сего рескриптами и указами»³.

Понятие «закон» в этот период выступало синонимом понятия «законодательный акт». В конце XIX в. профессор государственного права Московского университета А.С. Алексеев, рассматривая развитие государственного права в России, отмечал, что «эти различные наименования законов можно подвести под две группы: одни из них обозначают целые части законодательства, обнимающие известную систему юридических норм, другие же обозначают лишь отдельные законоположения и повеления, не сведённые в такую систему»⁴.

¹ *Родачин В.М.* Феномен государственной политики: сущность и виды // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. Т. 11. № 6. 2021. С. 47.

² *Сытин С.В.* Основные подходы к механизмам выработки государственной политики // Социально-гуманитарные знания. 2010. № 6. С. 85.

³ Свод законов Российской империи. Том первый. Основные государственные законы. Учреждения государственные. СПб. 1857. С. 13–14.

⁴ *Алексеев А.С.* Русское государственное право: конспект лекций. М., 1897. С. 264.

В XIX в. специалистами по русскому государственному праву предпринималась попытка установить смысл и значение каждого из перечисленных терминов. Это М.М. Сперанский, И.Е. Андреевский, А.Д. Градовский, А.В. Романович-Славатинский. Но, как отмечал А.С. Алексеев, «попытки эти вряд ли можно назвать удачными, ибо термины: уложение, устав, учреждение, положение, наказ, употребляются у нас в разнообразных случаях, и между ними нет возможности провести какую-нибудь и сколько-нибудь точную юридическую черту»⁵, «под законом мы понимаем обязательное предписание юридической нормы»⁶.

Исследуя процесс развития образовательного права в дореволюционной России, Э.Д. Днепров отмечал, что «единственным объединяющим принципом был факт его санкционирования монархом, так называемого «высочайшего утверждения» как в письменной, так и в устной форме»⁷.

Несомненно, главным нормативным правовым актом являлись манифесты. Манифесты первой половины XIX в. заложили основы формирования системы образования на последующий период. Так, манифестом 8 сентября 1802 г. в России были утверждены министерства, в том числе и Министерство народного просвещения⁸.

В свою очередь, манифест 13 июля 1826 г., осудивший декабристов как государственных преступников, призвал к объединению общества на основах отечественного закона: «Все состояния да соединятся в доверии к Правительству. В Государстве, где любовь к Монархам и преданность к Престолу основаны на природных свойствах народа; где есть отечественные законы и твёрдость в управлении, тщетны и безумны всегда будут все усилия злонамеренных...»⁹. Этот манифест определил цели как общества, так и государства: «... Мы не имеем, не можем иметь других желаний, как видеть Отечество Наше на самой высшей степени счастья и славы, Провидением ему предопределённой»¹⁰, также определил место родителей в нравственном воспитании: «Да обратят родители все их внимание на нравственное воспитание детей»¹¹. «Тщетны будут все усилия, все пожертвования Правительства, если домашнее воспитание не будет приуготовлять нравы и содействовать его видам»¹², провозгласил путь постепенного усовершенствования на основе законов и расширения истинного просвещения

⁵ Алексеев А.С. Указ. соч. С. 265.

⁶ Там же. С. 251.

⁷ Российское законодательство об образовании XIX – начала XX века: сб. документов: в 3 т. / ред.-сост., ст., коммент. Э.Д. Днепров; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М., 2017. Т. 1. С. 15.

⁸ Там же. С. 59.

⁹ Там же. С. 213.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

«с целью видеть в будущем Отечество Наше на самой высшей степени счастья и славы, Провидением ему предопределённой»¹³.

Таким образом, манифесты первой половины XIX в. определили нравственные и правовые основы усовершенствования образования, сформировали систему координат, в которой и будет осуществляться государственная политика в дальнейшем.

Наиболее распространённой формой законодательных актов были указы и повеления. Они содержали важнейшие законодательные нормы, ими оформлялись частные мероприятия. Например, высочайшим повелением и именованным указом вводилось Положение о начальных народных училищах¹⁴.

Рескрипты представляли собой личное обращение императора, адресованное должностному лицу, обществу или учреждению. Например, таким был высочайший рескрипт, данный на имя министра народного просвещения графа Д.А. Толстого в декабре 1873 г., начинавшийся словами «В постоянных заботах Моих о благе Моего народа, Я обращаю особое Моё внимание на дело народного просвещения, видя в нем движущую силу всякого успеха и утверждения трёх нравственных основ, на которых зиждутся государства»¹⁵.

Статус закона имел и высочайше утверждённый доклад министра императору. Личные доклады императору подавали руководители всех ведомств. После утверждения их в устной или письменной форме император придавал им силу закона. Вместе с докладом мог быть подан государю и проект приказа Сенату, что обеспечивало возможность без рассмотрения законопроекта в Государственном совете и Комитете министров провести важнейшие законодательные акты. Именно так были утверждены Правила о церковноприходских школах 13 июня 1884 г., подготовленные К.П. Победоносцевым¹⁶.

Важной правовой формой, имеющей общий характер, являлись положения, которые определяли функции и порядок деятельности определённой категории учреждений или учебных заведений. Например, Положение о начальных народных училищах 1864 г. было именно таким законодательным актом¹⁷.

Законом регламентировалась вся сфера образования: основы и принципы государственной политики, открытие и закрытие училищ, финансо-

¹³ Российское законодательство об образовании XIX – начала XX века: сб. документов: в 3 т. / ред.-сост., ст., коммент. Э.Д. Днепров; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М., 2017. Т. 1. С. 213.

¹⁴ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1855–1864). СПб., 1865. С. 559–560.

¹⁵ Российское законодательство об образовании XIX – начала XX века... Т. 1. С. 689.

¹⁶ Там же. С. 740–744.

¹⁷ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1855–1864). С. 559–560.

вая деятельность, все стороны жизни в образовательном учреждении от общих вопросов до самых незначительных.

Во второй половине XIX в. учреждения, уставы, в том числе и общественных организаций, инструкции, указы, определявшие структуру и функции учреждений и учебных заведений, правовой статус должностных лиц, становились законами после их высочайшего утверждения.

Принятию законов предшествовала предварительная процедура обсуждений и согласований. Почти все проекты проходили через высшие органы власти – Государственный совет, Комитет министров или Совет министров. Отмечая высокую степень централизации, следует подчеркнуть, что законодательная деятельность была совокупным результатом работы всего государственного аппарата, и её в полной мере можно признать коллегиальной.

Так, например, журналы и мемории Государственного совета, являющегося высшим законодательным учреждением, фиксировали суть вопроса, ход его обсуждения, в случае разногласий – мнение большинства и меньшинства, а также само решение вопроса. После утверждения императором результативная часть журнала, оформленная как высочайше утверждённое мнение Государственного совета, становилась новым законом.

Высочайшим повелением от 9 сентября 1863 г. было предпринято издание законодательных актов, относящихся к ведомству Министерства народного просвещения, – высочайших повелений, указов, мнений Государственного совета, положений Комитета министров и т. д. в хронологическом порядке. Распоряжения, циркуляры и предписания были изданы отдельно.

В результате с 1864 по 1904 г. вышли 17 томов «Сборника постановлений по Министерству народного просвещения» (представлена законодательная деятельность по ведомству за 1802–1900 гг.)¹⁸, один том допол-

¹⁸ Собрание постановлений по Министерству народного просвещения с 1 января 1829 по 21 марта 1833 г., служащее продолжением Запискам Департамента народного просвещения СПб., 1833. С. 340; Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра I (1802–1825). СПб., 1864. С. 907; Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Николая I (1825–1839, 1840–1855). СПб., 1864. С. 1509; Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1855–1864). СПб., 1865. С. 853; Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1865–1870). СПб., 1871. С. 1036; Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1871–1873). СПб., 1877. С. 1240; Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1874–1876). СПб., 1878. С. 1022; Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1877–1881). СПб., 1883. С. 1237.

нений¹⁹, три выпуска алфавитных указателей к изданию²⁰, «Сборник распоряжений по Министерству народного просвещения» (вышли первые 7 томов, тома 14 – 16, охватывающие 1802–1879 и 1898–1904 гг., издание не было закончено).

«Сборник постановлений по Министерству народного просвещения» является наиболее полным собранием изданных законодательных актов по вопросам народного просвещения и представляет ту исследовательскую базу, которая позволяет без политических маркировок понять цели, задачи, ключевые направления деятельности в сфере образования на краткосрочный и долгосрочный периоды, выявить взаимосвязь с социально-экономическими процессами в контексте общественно-политического развития России.

Рассмотрим законодательные акты, которые отражают государственную политику, обеспечившую формирование и развитие системы начального образования в России во второй половине XIX в.

14 июля 1864 г. указом Правительствующему сенату было утверждено Положение о начальных народных училищах²¹, заложившее основы формирования и развития системы начального народного образования в России.

Министерство народного просвещения, представляя проект Положения и проект указа Правительствующему сенату в Государственном совете, представило общую характеристику и анализ состояния первоначального образования в городских и сельских школах империи. Так, было отмечено, что существующие школы, предназначенные для людей всех сословий, имеют разные наименования: приходские, начальные, ланкастерские, приготовительные и др., но все вместе они называются народными и действуют в соответствии с существующими законодательными актами, особенно уставом учебных заведений, который был высочайше утверждён 8 декабря 1828 г.²²

В реальности в непосредственном ведении Министерства все школы не находятся, «почти все ведомства принимают участие в распространении первоначального учения». Министерство «не располагает материальными

¹⁹ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Дополнение к Сборнику постановлений по Министерству народного просвещения (1803–1864). СПб., 1867. С. 593.

²⁰ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Алфавитный указатель к Сборнику постановлений по Министерству народного просвещения (1802–1864). Пб., 1866. С. 134; Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Алфавитный указатель к Сборнику постановлений по Министерству народного просвещения (1802–1881). СПб., 1888. С. 294; Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Алфавитный указатель к Сборнику постановлений по Министерству народного просвещения (1881–1900). СПб., 1906. С. 179.

²¹ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1855–1864). СПб., 1865. С. 559–560.

²² Российское законодательство об образовании XIX – начала XX века... Т. 1. С. 1234.

способами к их учреждению и содержанию», «поэтому имеет в своём ближайшем и непосредственном ведомстве только городские приходские училища» и «весьма немногие школы, учреждённые в местечках и селениях», «все прочие элементарные школы учреждаются теми местами и лицами, которые находят к тому какие-либо денежные средства»²³.

В Представлении Министерства народного просвещения отмечалось, что школы «разбросаны по разным местам и на значительном расстоянии», отсутствует правильная организация училищ, они «лишены даже ближайшего и необходимого руководства учебным начальством», не имеют «никакого единства управления», а у Министерства «нет средств осуществлять даже косвенное наблюдение за учебной частью»²⁴.

В кратком историческом очерке Министерства народного просвещения, представленном Государственному совету, были даны характеристики предшествующих периодов становления начальной народной школы, начиная с учреждения в 1714 г. Петром I в российских городах цифирных (или арифметических) народных училищ для детей всех сословий. Начало последнего этапа развития народного просвещения Министерство связывало с изданием 8 декабря 1828 г. Устава гимназий и училищ и последующими Положениями, касающимися первоначального начального образования, в том числе Положения об учебных округах 1835 г.²⁵ С этого времени низшие и средние учебные заведения отошли от ведомства университетов и были подчинены непосредственно попечителям учебных округов.

При освещении современного положения дел, были сделаны неутешительные выводы, показывающие всю остроту положения в этой сфере. Так, отмечалось, что «громадное число народных училищ всех ведомств, которое, «считая в числе их слишком тысячу училищ Министерства народного просвещения, показывается до 30 000 с 630 000 учащихся, не должно вводить в заблуждение на счёт блестящего состояния первоначального народного просвещения»²⁶.

Далее приводились подтверждения: «на 100 слишком безграмотных приходится только 1 учащийся грамоте», а «в действительности, по разным причинам, учащихся несравненно менее, чем показано на бумаге». В связи с плохим материальным положением большей части приходских училищ в краткой исторической справке сообщалось, что и эта цифра не является точной, так как «многие сельские училища ничем не обеспечены и обзяаны своим существованием только бескорыстному усердию духовенства»²⁷.

Крайне неудовлетворительное состояние элементарного образования Министерство связывало и с заниженными требованиями к кандидатам на должность учителя, которые были определены Положением о специальных

²³ Российское законодательство об образовании XIX – начала XX века... Т. 1. С. 1235.

²⁴ Там же. С. 1245.

²⁵ Там же.

²⁶ Там же. С. 1247.

²⁷ Там же.

испытаниях по Министерству народного просвещения, высочайше утверждённым 1 марта 1846 г.²⁸

Представляя проект Положения о начальных народных училищах Министерство народного просвещения сформулировало ключевые вопросы, которые являлись «не исключительно педагогического свойства... и принадлежат одному Министерству народного просвещения», а имели общегосударственное значение, такие как:

- участие правительственных ведомств, частных обществ и лиц в ведении делами народных школ и их взаимодействие;
- подчинение народных училищ уставу: должны ли все подчиняться одному или возможны отступления для разных училищ;
- язык обучения. «Следует ли во всех народных училищах Империи постановить непременно условием обучение на Русском, т.е. Великороссийском языке, или необходимо допустить и местные языки и наречия?»;
- обязательность народного обучения: следует ли её установить или допустить свободу?;
- «мера свободы обучения частными лицами и учреждение ими с этой целью частных училищ» и плата за обучение²⁹.

Завершалось представление проекта финансовыми соображениями. Министерство утверждало, что «для ведения дела народного образования потребуются денежные расходы, на которые необходима сумма сверх нынешней сметы Министерства», и размер этой суммы «невозможно определить с точностью», так как это зависит от возможностей государственного казначейства. Предполагалось, что сумма может изменяться каждый год, так как «она предназначается не на штатный, неизменный расход, а на единовременное пособие». Министерство подчёркивало, что пособие в размере 100–150 рублей может быть «весьма действительным поощрением сельскому священнику, имеющему школу, и весьма существенной наградой учителю»³⁰.

Исходя из этого, Министерство народного образования просило у Министерства финансов ассигнований на 3 года – 1864, 1865, 1866 – в размере 300 000 рублей, по 100 000 на каждый год. Министерство выражало надежду, что часть суммы, которая будет ассигнована, поступит «в пользу православного сельского духовенства в возмездие за полезные труды его по обучению народа»³¹.

Интересно проследить ту подготовительную работу, в которую был вовлечён весь государственный аппарат под непосредственным руководством императора. Представление включало перечень мероприятий, кото-

²⁸ Российское законодательство об образовании XIX – начала XX века... Т. 1. С. 1248.

²⁹ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1855–1864). С. 1259–1271.

³⁰ Там же. С. 1277.

³¹ Там же. С. 1281.

рые были осуществлены в период подготовки Положения 1864 г., с их краткой характеристикой.

1861 г. – обращение Министерства народного просвещения в Комитет министров с обоснованием необходимости составления общего плана устройства всех школ (приходских, начальных, сельских и других элементарных школ, подчинённых разным ведомствам, находящимся во всех местах империи) с подчинением Министерству народного просвещения в учебной части. 8 июля 1861 г. император, по положению Комитета гг. Министров 18 июля 1861 г., утвердил этот план.

15 ноября 1861 г. особый Комитет внёс на рассмотрение в Государственный совет проект. Одновременно с ним по распоряжению бывшего министра Министерства народного просвещения вносится проект устава общеобразовательных учебных заведений, подготовленный учёным комитетом главного правления училищ, который включал и устройство народных училищ.

18 января 1862 г. Государственный секретарь возвратил Министерству народного просвещения все материалы о системе первоначального народного образования. По высочайшему повелению оба проекта разосланы по всему учебному ведомству, известным авторитетным педагогам, разным лицам по выбору Министерства народного просвещения, переведены на английский, немецкий, французский языки и отправлены известнейшим иностранным педагогам.

Было получено большое количество замечаний и мнений, в том числе зарубежных, которые были учтены при окончательном составлении проекта Положения о народных школах.

Высочайшим повелением разрешался вопрос подчинения народных училищ. Устанавливалось, что в вѣдении духовенства остаются те учреждения, которые вновь учреждаются, и те, которые были учреждены духовенством. Министерство народного образования должно было оказывать им содействие. В обязанностях министерства оставалось взаимодействие с другими ведомствами по учреждению народных училищ, привлечение к этой деятельности духовенства в том случае, если это необходимо и если духовенство будет иметь возможность оказывать содействие³².

Дополнительно сообщалось, что в западных губерниях потребовалось неотложное учреждение народных школ. В Виленском и Киевском учебных округах по распоряжению попечителей народные школы создавались на выделенные государством небольшие денежные средства³³.

В июне 1862 г. последовало распоряжение о закрытии воскресных школ до принятия новых правил. Министерство изучило мнения всех попечителей учебных округов о том, «какие правила они находят нужными для воскресных школ».

³² Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1855–1864). С. 1236.

³³ Там же. С. 1237.

В сентябре 1862 г. в соответствии с высочайшим повелением была начата работа по «соединению составления правил для народных школ с правилами для школ воскресных». Министерству народного просвещения предписывалось подготовленные правила вынести на Совет министров, предварительно обсудив на совещании с участием генерал-адъютанта графа Строганова, министров государственных имуществ, внутренних дел и народного просвещения и обер-прокурора Святейшего Синода.

Проект Положения о начальных народных школах в империи, в том числе воскресных, был рассмотрен на Совете министров. Министерством народного просвещения были даны разъяснения по ряду важных вопросов. Так, отмечалось, что для губерний, имеющих местные потребности – 6 западных губерний, Киевской, Волынской и Подольской губерний предусмотрены особые временные правила³⁴.

Настоящий проект Положения предлагалось распространить на губернии, находящиеся в Московском, Санкт-Петербургском (за исключением Витебской и Могилевской губерний), Казанском, Харьковском, Одесском учебных округах, в Черниговской и Полтавской губерниях Киевского округа; при этом исключался Дерптский учебный округ, который имел «своё особое устройство»³⁵.

Существенным являлся и вопрос о финансировании. По этому поводу сообщалось, «что для ведения дела народного образования на сих началах потребуются денежные расходы, на которые необходима сумма сверх нынешней сметы Министерства просвещения»³⁶.

12 апреля 1863 г. по высочайшему повелению Государя императора Министерство народного просвещения начинает прорабатывать вопрос финансирования начального народного образования с Министерством финансов и готовит проект Положения на рассмотрение в Государственном совете.

Можно сделать вывод, что до июля 1864 г. была проведена серьёзная подготовительная работа, включающая в себя:

- анализ условий, многообразия практик, традиций российской школы, финансовых возможностей государства, готовности общества принимать участие в народном образовании, зарубежного опыта;
- выявление проблем организации народного образования и закономерных трудностей, с которыми придётся столкнуться;
- подготовку проектов организации народных школ и их экспертизу в профессиональном сообществе.

С точки зрения современной теории управления разработка норм и способов их реализации осуществлялась достаточно грамотно, последовательно и ответственно.

³⁴ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1855–1864). С. 1238.

³⁵ Там же.

³⁶ Там же.

В соответствии со ст. 1 Отдела 1. Положения о начальных народных училищах целью начальных народных училищ являлось «утверждение в народе религиозных и нравственных понятий и распространение первоначальных полезных знаний»³⁷.

Положение классифицировало начальные народные училища по ведомственной принадлежности, выделяя учреждения, находящиеся в ведомстве Министерства народного просвещения, в ведомстве Министерств государственных имуществ, внутренних дел, удельного и горного и в ведомстве духовном. К последней группе относились «все вообще воскресные школы, учреждаемые как правительством, так и обществами городскими и сельскими и частными лицами для образования лиц ремесленного и рабочего сословий обоюбого пола, не имеющих возможности пользоваться учением ежедневно»³⁸. Исходя из реальных условий, определялось и финансирование всех видов начальных народных школ.

Положение включало 33 статьи, регламентирующие самые важные вопросы. Безусловно, один из самых главных – это содержание образования и те предметы, через которые оно раскрывается. Предметами учебного курса являлись: Закон Божий (краткий катехизис и священная история); чтение по книгам гражданской и церковной печати; письмо; первые четыре действия арифметики; церковное пение там, где преподавание его было возможно³⁹.

Устанавливался язык обучения – русский. Определялось место Министерства народного просвещения и Духовного ведомства в учебном руководстве начальными народными училищами. Предусматривалось совместное обучение детей обоих полов там, где не было возможности иметь раздельное обучение. Воскресные школы первоначально учреждались исключительно для раздельного обучения⁴⁰.

Определялось, что установление платы за обучение и освобождение от неё является прерогативой тех ведомств, городских и сельских обществ и частных лиц, которые содержали эти школы, а также учреждение и закрытие начальных народных училищ и место губернского и уездного училищного совета в решение этого вопроса⁴¹.

Определялся порядок открытия и закрытия начальных народных училищ, полномочия учредителей. Так, например, правительственное ведомство и духовное начальство учреждали и закрывали начальные народные училища по своему распоряжению, сообщая о своём решении уездному училищному совету. В то же время городские и сельские общества и частные лица учреждали начальные народные училища с разрешения уезд-

³⁷ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1855–1864).С. 1226.

³⁸ Там же. С. 1227.

³⁹ Там же.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Там же.

ного училищного совета, а закрыть его могли только с разрешения губернского училищного совета⁴².

Устанавливались полномочия учредителей по размеру содержания и порядка отчётности, уездный училищный совет не вмешивался в эти вопросы, а только принимал информацию к сведению. Прописывались полномочия попечителей и попечительниц, им надлежало заведовать делами народного училища и взаимодействовать с уездным училищным советом, который осуществлял наблюдения за училищами⁴³.

Закон Божий, в соответствии с Положением, мог преподавать только приходской священник или особый законоучитель, утверждённый епархиальным начальством по представлению уездного училищного совета. Другие предметы могли преподавать как священно-церковнослужители, так и те лица, которые получили на звание учителя или учительницы особое разрешение уездного училищного совета⁴⁴.

Наблюдение за религиозно-нравственным направлением во всех начальных народных и воскресных училищах осуществлял местный приходской священник. Он мог делать замечания учителю или учительнице, в особых случаях докладывать о неполадках в уездный училищный совет⁴⁵.

Отдел второй Положения полностью посвящён вопросу заведования училищами: определены полномочия, состав, представительство, порядок формирования и участие земства в их деятельности.

Уездный училищный совет руководствовался общим наказом, составленным Министерством народного просвещения по согласованию с ведомствами, и имел следующие полномочия:

- осуществлял общее наблюдение за преподаванием, способы наблюдения выбирал самостоятельно (за преподаванием Закона Божьего наблюдало духовное начальство);
- представлял желающим звание учителей или учительниц;
- сообщал в губернский училищный совет о тех учителях и учительницах, которые заслуживают поощрения или являются неблагонадежными;
- составлял ежегодный отчёт о состоянии всех начальных народных училищ города и уезда и представлял его в губернский училищный совет⁴⁶.

Губернский училищный совет осуществлял высшее попечение о начальных народных училищах губернии. В его полномочия входили:

- рассмотрение отчётов уездных училищных советов;
- передача информации об этих отчётах со своими замечаниями попечителю учебного округа;
- назначение пособий учителям и учительницам из сумм, представленных в распоряжение совета Министром народного просвещения;

⁴² Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1855–1864). С. 1227.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Там же. С. 1229–1233.

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Там же. С. 1229.

- рассмотрение жалоб на решение уездных училищных советов и их представителей;
- назначение членов уездных советов из попечителей начальных народных училищ;
- назначение на должности лиц, избранных в председатели уездных училищных советов⁴⁷.

Это Положение лишь намечало контуры той системы, в которую предстояло включить все виды школ, имеющих разное подчинение, отличную друг от друга экономическую основу, пока ещё не знающих управленческого контроля своей деятельности. Установив цели и содержание образования, иерархические основы взаимодействия, полномочия училищных советов, духовного ведомства в контроле религиозно-нравственного состояния, государство создало условия для качественного развития начальных народных училищ на этом этапе.

Необходимо было правильно организовать училища, обеспечить их ближайшим и необходимым руководством со стороны учебного начальства, создать единые основы управления и направить действия различных органов к одной общей цели. Эти задачи, как уже говорилось, были сформулированы Министерством народного просвещения в Представлении Государственному совету. Именно на это будет направлена работа Министерства народного просвещения в последующие годы.

26 мая 1869 г. Государственный совет по представлению Министерства народного просвещения учреждает должности инспекторов, обязанностью которых становится наблюдение за народными училищами. Министерству народного просвещения предоставляется право открывать образцовые училища, одноклассные или двухклассные, в сельской местности с участием сельских обществ в их материальном содержании. Предусматривается обеспечение их лучшими учебными пособиями и поощрение денежными выплатами. Стипендии устанавливались выпускникам Духовных семинарий, которые будут избраны земствами или обществами на учительские должности⁴⁸.

Бесспорно, эта норма определяла основы для практического внедрения наиболее целесообразных для того времени моделей начального обучения и решения вопроса подготовки кадров.

29 октября 1871 г. утверждается инструкция инспекторам народных училищ⁴⁹, 31 мая 1872 г. – Положение о городских училищах⁵⁰ и Положение об учительских институтах⁵¹, а 25 декабря 1873 г. Высочайший ре-

⁴⁷ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1855–1864). С. 1233–1234.

⁴⁸ Российское законодательство об образовании XIX – начала XX века... Т. 1. С. 614.

⁴⁹ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1871–1873). С. 530.

⁵⁰ Там же. С. 1174.

⁵¹ Там же.

скрипт, данный на имя графа Д.А. Толстого, возлагал на дворян ответственность за народное обучение⁵².

25 мая 1874 г. Государственный совет, рассмотрев представленный Министром народного просвещения проект Положения о начальных народных училищах, «мнением положил: проект поднести к Высочайшему Его Императорского Величества утверждению, после Высочайшего утверждения, Положение привести в действие во всех губерниях, в которых введены земские учреждения»⁵³.

Новое Положение без изменений оставляет цели народных училищ, подтверждает разнообразие их принадлежности, предметы обучения и язык обучения. Те изменения, которые вносятся в новое Положение, касаются вопросов управления. Последовательно рассматриваются все структурные элементы формирующейся системы управления начальными народными учреждениями, основы их взаимодействия и иерархия, в которой инспектор народных училищ будет играть важную роль.

Так, например, теперь при учреждении училищ земствами, городскими и сельскими обществами и частными лицами требовалось предварительное разрешение инспектора и согласие председателя уездного училищного совета⁵⁴.

Устанавливался контроль деятельности начальных народных училищ. В случае беспорядков или вредного направления учения училища могли быть закрыты. Эта норма была встречена оппонентами правительственных реформ крайне негативно, хотя процедура закрытия предусматривала участие в решении этого вопроса уездного училищного совета, обоюдное согласие инспектора народных училищ и председателя, рассмотрение ими дела на месте⁵⁵.

Положением определялось, что содержание школ и порядок отчетности в денежных суммах осуществляют те ведомства, земства, городские и сельские общества и частные лица, которые их учредили. Предусматривалось назначение попечителей и попечительниц для начальных народных училищ, которые учреждены земствами, городскими и сельскими обществами. Распорядителями и распорядительницами в частных и воскресных школах по Положению становились сами учредители. Предусматривалось взаимодействие попечителей и распорядителей с инспектором народных училищ, с уездным училищным советом, на них возлагалась ответственность за порядок в учебном заведении⁵⁶.

Закон Божий мог преподавать либо приходской священник, либо законоучитель после утверждения епархиальным начальством по представ-

⁵² Российское законодательство об образовании XIX – начала XX века... Т. 1. С. 689.

⁵³ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1874–1876). С. 221.

⁵⁴ Там же. С. 225.

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ Там же. С. 226.

лению инспектора народных училищ. Высшее наблюдение за преподаванием Закона Божия и религиозной направленностью обучения должен был осуществлять местный епархиальный архиерей. Предусматривалось годичное испытание для учителей (опытные, благонадёжные и известные училищному совету педагоги могли от этих испытаний освободиться)⁵⁷.

Особо следует рассмотреть отдел второй Положения, который называется «Заведование начальными народными училищами». Попечение об удовлетворённости потребностей населения в начальном образовании и о надлежащем нравственном направлении его возлагалось в каждом уезде на уездного предводителя дворянства и училищный совет. В губернии – на губернского предводителя дворянства и губернский училищный совет⁵⁸.

Для заведования учебной частью всех народных начальных училищ вводились должности директора и инспектора народных училищ. Определялась процедура их избрания, полномочия, взаимодействие с председателем уездного училищного совета.

Училищные советы относились к ведению Министерства народного просвещения. Положение определяло состав, полномочия, регламент деятельности уездных и губернских училищных советов и участие в их работе представителей от земств⁵⁹.

Предводители дворянства наделялись полномочиями Председателей училищных советов. Им предписывалось посещать попечителей народных училищ своих уездов, вникать во все нужды и изыскивать способ решения проблем. Они должны были поддерживать существующие начальные народные училища и способствовать открытию новых, заботиться о правильном посещении их учащимися, оценивать нравственные качества преподавания. Предусматривалось взаимодействие предводителя дворянства с попечителем учебного округа, а по важным вопросам – с Министерством народного просвещения⁶⁰.

Губернскому училищному совету разрешалось избирать доверенных лиц из местных жителей для постоянного наблюдения за нравственным направлением в народных училищах. Эти лица должны были соответствовать определенным требованиям.

Последняя статья 43 Положения обязывала губернатора осуществлять общее наблюдение за ходом и направлением первоначального обучения в губернии⁶¹.

Все нормы, предусмотренные Положением 1874 г., были логическим продолжением предыдущей законодательной деятельности и связанной с ней образовательной практики на территории России. Правительство обес-

⁵⁷ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1874–1876). С. 226.

⁵⁸ Сборник постановлений по Министерству народного просвещения Царствование императора Александра II (1855–1864). С. 228.

⁵⁹ Там же. С. 229.

⁶⁰ Там же. С. 233.

⁶¹ Там же. С. 234.

печивало предварительные общественные обсуждения, освещало принятые решения и практики педагогической деятельности в журнале Министерства народного просвещения, изучало мнение лучших педагогов страны.

Анализ законодательных актов, проектов, меры правительства по созданию основ системы начального образования в период 1860–1870-х гг. позволяют утверждать, что это были не отдельные мероприятия и тем более не ситуативное реагирование на инициативы и требования передовой общественности. Деятельность правительства имела целенаправленный характер, и её можно в полной мере рассматривать как выверенную, последовательную и продуктивную государственную политику в сфере начального народного образования.

В научных исследованиях, посвящённых феномену государственной политики и его понятийному отражению в отечественной и зарубежной литературе, рассматриваются характерные черты, которыми обладает государственная политика. Так, отмечается, что в ней «отражён заранее спланированный вектор развития той или иной общественной сферы области отношений, подконтрольной определенным ведомствам, и в этом смысле государственная политика соответствующим образом «зонирована»; при решении сложных проблем, выходящих за рамки компетенции одного ведомства, проявляется ее комплексный, межсекторальный характер, в силу чего государственная политика осуществляется в «интегрированной» форме; государственная политика имеет тайные (скрытые) и публичные (открытые) способы существования и реализации; облекается в нормативно-правовую форму (документируется), возлагая таким образом ответственность за ее реализацию на определенные органы исполнительной власти, должностные лица»⁶².

Перечисленные в этом определении характерные черты государственной политики были выражены в полной мере. В результате выверенных подходов и продуманных действий создавались условия развития начальной народной школы, начиная от материальной базы и заканчивая педагогическими кадрами, регламентировалось взаимодействие с земством, совершенствовались учебники и методика обучения, выстраивалась централизованная система управления народной школой.

Великая цель образования народа была единой и для общества, и для правительства, и для императора. Непримируемые споры о способах и механизмах достижения этой цели демонстрировали высокую степень включенности различных социальных слоёв общества, учёных и педагогов в этот процесс.

Вопросы места православной церкви в образовательной системе, контроля порядка в школе и деятельности учителей, централизации и единичности, самоуправления и свободы, которые находились в фокусе внимания и являлись предметом острых дискуссий в обществе, и сегодня не потеряли своей актуальности. Вектор развития начальной народной шко-

⁶² *Родачин В.М.* Указ. соч. С. 47–48.

лы, выбранный государством, определялся российскими условиями и традициями, был обусловлен вызовами своего времени и действующими законами Российской империи.

Список литературы:

1. Днепров Э.Д. Российское образование в XIX – начале XX века. Т. 1. Политическая история российского образования. М.: Мариос, 2011. – 648 с.
2. Родачин В.М. Феномен государственной политики: сущность и виды // Вестник Финансового университета. Гуманитарные науки. Т. 11. № 6. 2021. С. 46–53.
3. Сытин С.В. Основные подходы к механизмам выработки государственной политики // Социально-гуманитарные знания. 2010. № 6. С. 85–98.

Об авторе:

ПАНОВА Ольга Анатольевна – кандидат педагогических наук, доцент, кафедра отечественной истории, ФГБОУ «Тверской государственный университет» (Россия, 170100, г. Тверь, ул. Трёхсвятская, д. 16/31), e-mail: Panova.OA@tversu.ru

PRIMARY PEOPLE'S SCHOOL IN RUSSIAN STATE POLICY OF 1860–1870

O.A. Panova

Tver State University, Tver, Russia

The article examines state policy in the field of primary public education in Russia in the second half of the 19th century. A comparative analysis of the legislative acts included in the Collection of Resolutions of the Ministry of Public Education is carried out - the Regulations on Primary Public Schools of 1864 and the Regulations on Primary Public Schools of 1874. Based on the analysis, conclusions are drawn that the government's activities were purposeful and can be fully considered as a verified, consistent and productive state policy in the field of primary public education in Russia. The continuity in the implementation of state policy in the 1860–1870s, which ensured the creation of the foundation of the domestic education system – the primary school, is proven.

Keywords: *state policy, state policy in the field of primary public education, legislative acts, legislative activity, Regulations on primary public schools of 1864, Regulations on primary public schools of 1874, education reforms, primary public schools, primary education system.*

About the author:

PANOVA Olga Anatolyevna– Candidate of Pedagogical Sciences, the Associate Professor, the Department of Russian History, Tver State Universi-

ty, (Russia, 170100, Tver, Trekhsvyatskaya str., 16/31), e-mail: Pano-
va.OA@tversu.ru

References:

- Dneprov E.D., *Rossijskoe obrazovanie v XIX – nachale XX veka*, Т. 1, Politicheskaya istoriya rossijskogo obrazovaniya, М., Marios, 2011. – 648 s.
- Rodachin V.M., *Fenomen gosudarstvennoj politiki: sushchnost' i vidy*, Vestnik Finansovogo universiteta. Gumanitarnye nauki, Т. 11, № 6, 2021, S. 46–53.
- Sytin S.V., *Osnovnye podhody k mekhanizmam v yrabotki gosudarstvennoj politiki*, Social'no-gumanitarnye znaniya, 2010, № 6, S. 85–98.

Статья поступила в редакцию 09.02.2024 г.

Подписана в печать 07.05.2024 г.