

**РОССИЙСКОЕ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО  
ОБ ОБРАЗОВАНИИ**

XIX — начала XX века

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

---

# РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОБРАЗОВАНИИ XIX — начала XX века

=====  
Сборник документов  
=====

*Редактор-составитель —  
доктор педагогических наук,  
академик Российской академии образования  
Э.Д. Днепров*

Том I



---

Издательский дом Высшей школы экономики  
Москва 2017

УДК 37.014.15(09)  
ББК 67.401  
Р76

Редактор-составитель, автор статей и комментариев —  
академик Российской академии образования  
*Э.Д. Днепров*

**Российское законодательство об образовании XIX — начала XX века:**  
Р76 сб. документов [Текст] : в 3 т. / ред.-сост., ст., коммент. Э. Д. Днепров ;  
Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей  
школы экономики, 2017. — 100 экз. — ISBN 978-5-7598-1361-3 (в пер.).  
Т. I. — 832 с. — ISBN 978-5-7598-1362-0 (в пер.). — ISBN 978-5-7598-  
1609-6 (e-book).

В настоящем издании впервые собраны и систематизированы российские законодательные акты в области образования XIX — начала XX в. Документы раскрывают образовательную политику государства в данный период и процесс развития как системы образования, так и отдельных ее компонентов — начального, среднего, высшего, низшего и среднего профессионального образования.

Издание предназначено для специалистов в области истории, образования, права, а также для преподавателей, студентов, аспирантов и докторантов педагогических кафедр вузов.

УДК 37.014.15(09)  
ББК 67.401

ISBN 978-5-7598-1361-3  
ISBN 978-5-7598-1362-0 (Т. I: в пер.)  
ISBN 978-5-7598-1609-6 (Т. I: e-book)

© Правопреемник Днепров Э.Д.:  
Усачева Р.Ф., 2017  
© Оформление. Издательский дом  
Высшей школы экономики, 2017

# СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	11
<b>Общая характеристика законодательной деятельности в сфере образования в дореволюционной России .....</b>	<b>15</b>
<b>Часть I. ПЕРВАЯ ЧЕТВЕРТЬ XIX ВЕКА .....</b>	<b>44</b>
<b>Образовательная политика и законодательство об образовании первой четверти XIX века .....</b>	<b>44</b>
<b>Документы первой четверти XIX века .....</b>	<b>59</b>
№ 1. 8 сентября 1802 г. Извлечение из Манифеста об учреждении Министерств. ....	59
№ 2. 8 сентября 1802 г. Об обязанностях Комиссии Училищ .....	61
№ 3. 24 января 1803 г. Об устройстве училищ .....	61
№ 4. 24 января 1803 г. Об учреждении учебных округов .....	67
№ 5. 5 ноября 1804 г. Утвердительные Грамоты Императорских Московского, Харьковского и Казанского Университетов. ....	67
№ 6. 5 ноября 1804 г. Уставы Императорских Московского, Харьковского и Казанского Университетов. ....	72
№ 7. 5 ноября 1804 г. Устав учебных заведений, подвѣдомых Университетам .....	94
№ 8. 21 марта 1805 г. Об устройстве военных училищ .....	117
№ 9. 21 марта 1805 г. План военного воспитанія .....	119
№ 10. 6 августа 1809 г. О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаніях в науках, для производства в коллежские ассесоры и статские советники. ....	123
№ 11. 25 мая 1811 г. О частных пансіонах. ....	128
№ 12. 16 ноября 1811 г. Об обученіи во всѣх учебных заведениях закону Божию и о приглашеніи почетнаго Духовенства на экзамены .....	129
№ 13. 19 января 1812 г. Об испытаніи домашних иностранных учителей. ....	130
№ 14. 24 октября 1817 г. Извлечения из Манифеста об Учрежденіи Министерства Духовных Дѣл и Народнаго Просвѣщенія .....	134
№ 15. 1 февраля 1819 г. О платѣ за ученіе по тѣм училищам, гдѣ сіе окажется нужным .....	143
№ 16. 14 июня 1819 г. О преобразованіи в Казанском Университетѣ. ....	146
№ 17. 17 января 1820 г. Инструкція директору Казанскаго Университета .....	147

№ 18. 21 октября 1821 г. О принятии в руководство по С.-Петербургскому Университету инструкций, изданных для Директора и Ректора Казанского Университета . . . . .	160
№ 19. 14 августа 1824 г. О мѣрах, принятых по Учебным Округам по частям учебной и училищнаго надзора. . . . .	160
<b>Комментарии . . . . .</b>	<b>162</b>
<b>Часть II. ВТОРАЯ ЧЕТВЕРТЬ XIX ВЕКА . . . . .</b>	<b>173</b>
<b>Образовательная политика и законодательство об образовании второй четверти XIX века . . . . .</b>	<b>173</b>
<b>Документы второй четверти XIX века . . . . .</b>	<b>209</b>
№ 20. 14 мая 1826 г. Об учреждении Комитета для сличения и уравниения уставов учебных заведений и опредѣления курсов учения в оных . . . . .	209
№ 21. 21 мая 1826 г. По дѣлу об учреждении Комитета устройства учебных заведений . . . . .	210
№ 22. 29 июня 1826 г. О составлении Комитета для разсмотрѣния учебных пособій . . . . .	211
№ 23. 13 июля 1826 г. Манифест. О совершении приговора над Государственными преступниками. . . . .	211
№ 24. 14 августа 1826 г. О составлении учебной книги для преподавания Закона Божія в свѣтских учебных заведениях и в военных училищах. . . . .	214
№ 25. 19 августа 1827 г. О порядкѣ допущения в высшія учебныя заведения к слушанию лекцій и в низшія училища к обучению людей свободных состояній и помѣщичьих, и о распространении надзора Министерства Народнаго Просвѣщенія на всѣ училища, кромѣ военных и духовных . . . . .	214
№ 26. 14 октября 1827 г. По дѣлу о приготовлении Профессоров . . . . .	215
№ 27. 27 ноября 1827 г. Об избраніи студентов из Университетов Московскаго, С.-Петербургскаго, Казанскаго и Харьковскаго для приготовления в Профессоры . . . . .	219
№ 28. 20 февраля 1828 г. О распоряженіях по учрежденію Профессорскаго Института . . . . .	222
№ 29. 30 сентября 1828 г. Устав Главнаго Педагогическаго Института. . . . .	225
№ 30. 8 декабря 1828 г. Об Уставѣ Гимназій и училищ уѣздных и приходских, состоящих в вѣдомствѣ Университетов: С.-Петербургскаго, Московскаго, Казанскаго и Харьковскаго. . . . .	245
№ 31. 9 апрѣля 1830 г. Устав для Военно-Учебных заведений втораго класса. . . . .	274
№ 32. 20 апрѣля 1830 г. Общее положеніе для Военно-Учебных Заведеній втораго класса . . . . .	321
№ 33. 21 мая 1830 г. Образование Совѣта о Военно-Учебных Заведеніях . . . . .	324

№ 34. 24 декабря 1830 г. О волостных училищах казенных поселян . . . . .	328
№ 35. 18 февраля 1831 г. О воспитаніи Россійскаго юношества в отечественных учебных заведениях . . . . .	331
№ 36. 12 іюня 1831 г. Дополнительныя постановленія к Уставу 1828 года о занимающихся содержаніем частных учебных заведеній и обученіем юношества . . . . .	331
№ 37. 4 ноября 1833 г. О мѣрах против умноженія пансіонов и частных учебных заведеній . . . . .	333
№ 38. 25 марта 1834 г. О воспрещеніи принимать в должности по домашнему воспитанію иностранцев, неполучивших аттестатов от Русских Университетов . . . . .	337
№ 39. 1 іюля 1834 г. Положеніе о домашних наставниках и учителях . . . . .	338
№ 40. 18 октября 1834 г. Инструкція Инспектору студентов Императорскаго Московскаго Университета . . . . .	346
№ 41. 16 и 25 іюня 1835 г. Положеніе об Учебных Округах Министерства Народнаго Просвѣщенія . . . . .	356
№ 42. 26 іюля 1835 г. Общій устав Императорских Россійских Университетов . . . . .	360
№ 43. 23 іюня 1836 г. Об учрежденіи Отдѣленій реальных школ и открытіи при Университетах публичных лекцій технических наук . . . . .	378
№ 44. 9 мая 1837 г. О точном и повсемѣстном наблюденіи правил о пріемѣ в учебныя заведения людей различных состояній. . . . .	379
№ 45. 29 марта 1839 г. Положеніе о реальных классах при учебных заведениях Министерства Народнаго Просвѣщенія. . . . .	380
№ 46. 27 декабря 1839 г. Высочайше утвержденное положеніе о Дѣтских Пріютах. . . . .	382
№ 47. 13 іюля 1842 г. Об учрежденіи приходских училищ в селеніях вѣдомства Министерства Государственных Имушеств . . . . .	407
№ 48. 25 марта 1845 г. Извлечение из Положенія об управленіи Главнаго Начальника военно-учебных заведеній: Пажескаго Его Императорскаго Величества Корпуса, Школы гвардейских подпрапорщиков и юнкеров, всѣх сухопутных Кадетских Корпусов, Дворянскаго полка, училищ: Оренбургскаго-Неплюевскаго, Уральскаго войсковаго и Императорскаго Царскосельскаго Лицея . . . . .	408
№ 49. 11 іюня 1845 г. О возвышеніи платы за право обученія. . . . .	429
№ 50. 14 іюня 1845 г. О мѣрах к затрудненію прилива учащихся в Гимназіи . . . . .	431
№ 51. 1 марта 1846 г. Положеніе о специальных испытаніях по Министерству Народнаго Просвѣщенія. . . . .	432
№ 52. 31 декабря 1846 г. Положеніе об управленіи женскими учебными заведениями . . . . .	436
№ 53. 21 марта 1849 г. Об измѣненіи § 145 и 235 Устава гимназій и училищ уѣздных и приходских. . . . .	446

№ 54. 30 апрѣля 1849 г. Об ограниченіи числа студентов в Университетах . . . . .	454
№ 55. 11 октября 1849 г. Об измѣненіи порядка назначенія Ректоров и Деканов в Университеты: С.-Петербургскій, Московскій, Св. Владиміра, Харьковскій и Казанскій . . . . .	454
№ 56. 7 ноября 1849 г. О приостановленіи преподаванія в Университетах государственнаго права . . . . .	455
№ 57. 26 января 1850 г. О принятіи в Университеты преимущественно молодых людей, имѣющих право на вступленіе в гражданскую службу . . . . .	456
№ 58. 13 марта 1850 г. Об учрежденіи Комитета для разсмотрѣнія учебныхъ руководствъ . . . . .	458
№ 59. 22 іюня 1850 г. Об ограниченіи преподаванія философіи в Университетах и Ришельевскомъ Лицеѣ логикою и психологіею, с возложеніемъ чтенія оныхъ на Профессоров богословія . . . . .	460
№ 60. 23 января 1851 г. Инструкція Ректорамъ Университетовъ и Деканамъ факультетовъ . . . . .	460
№ 61. 3 октября 1851 г. Об отмѣнѣ преподаванія Греческаго языка в Гимназіяхъ . . . . .	464
№ 62. 12 октября 1851 г. О прекращеніи в нѣкоторыхъ Гимназіяхъ преподаванія Греческаго языка и замѣнѣ сего предмета курсомъ наукъ Естественныхъ . . . . .	464
<b>Комментарии</b> . . . . .	465
<b>Часть III. ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX ВЕКА</b> . . . . .	486
<b>1. Общие установленія об образованіи</b> . . . . .	486
<b>Образовательные реформы и контрреформы второй половины XIX века</b> . . . . .	486
<b>Документы об общихъ установленіяхъ в образованіи</b> . . . . .	498
№ 63. 27 декабря 1855 г. О возложеніи управленія Учебными Округами на особыхъ Попечителей . . . . .	498
№ 64. 8 марта 1856 г. О преобразованіи Главнаго Правленія Училищъ . . . . .	498
№ 65. 5 мая 1856 г. О производствѣ дѣлъ в Главномъ Правленіи Училищъ и возстановленіи при ономъ Ученаго Комитета . . . . .	502
№ 66. 15 іюня 1856 г. Правила для дѣйствій Ученаго Комитета Главнаго Правленія Училищъ . . . . .	503
№ 67. 18 іюня 1863 г. Об измѣненіяхъ в учрежденіяхъ Министерства Народнаго Просвѣщенія . . . . .	505
№ 68. 13 мая 1866 г. Рескриптъ на имя Председателя Комитета Министровъ князя П.П. Гагарина «О главныхъ началахъ, которыми должны руководствоваться Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями при управленіи ввѣренными имъ вѣдомствами» . . . . .	518

№ 69. 22 апрѣля 1868 г. По вопросу о специальных испытаніях по Министерству Народнаго Просвѣщенія. . . . .	520
№ 70. 1 января 1874 г. Извлечения из Устава о воинской повинности . . . . .	535
№ 71. 29 мая / 10 іюня 1876 г. Временный список учебным заведеніям с раздѣленіем их на разряды, по отношенію к отбыванію воинской повинности. . . . .	548
<b>Комментарии . . . . .</b>	<b>561</b>
<b>2. Начальное народное образование . . . . .</b>	<b>568</b>
<b>Начальная народная школа как объект политики и законодательства об образовании . . . . .</b>	<b>568</b>
<b>Документы по начальному народному образованию . . . . .</b>	<b>606</b>
№ 72. 8 января 1861 г. О надзорѣ за воскресными школами и о назначеніи в оныя священников для преподаванія Закона Божія. . . . .	606
№ 73. 13 февраля 1861 г. О внесеніи в Главный Комитет по крестьянскому дѣлу мнѣнія о сельских училищах . . . . .	607
№ 74. 28 іюля 1861 г. Об учрежденіи Комитета для начертанія общаго плана устройства элементарных школ и училищ . . . . .	608
№ 75. 26 октября 1861 г. О сообщеніи Святѣйшему Синоду работ Комитета по начертанію общаго плана устройства начальных училищ. . . . .	608
№ 76. 18 января 1862 г. О подвѣдомственности народных училищ . . . . .	608
№ 77. 10 іюня 1862 г. О пересмотрѣ правил о воскресных школах и о временном закрытіи всѣх существующих школ этого рода и читален . . . . .	609
№ 78. 14 іюля 1864 г. О Положеніи о начальных народных училищах . . . . .	609
№ 79. 26 мая 1869 г. Об учрежденіи Инспекторов народных училищ, открытіи образцовых училищ и о других мѣрах к развитію начальнаго народнаго образованія . . . . .	636
№ 80. 29 октября 1871 г. Об инструкціи Инспекторам народных училищ . . . . .	637
№ 81. 31 мая 1872 г. О Положеніях и штатах Городских училищ и Учительских институтов . . . . .	649
№ 82. 25 декабря 1873 г. Высочайшій рескрипт, данный на имя Министра Народнаго Просвѣщенія Графа Д.А. Толстаго . . . . .	689
№ 83. 25 мая/6 іюня 1874 г. По проекту Положенія о начальных народных училищах. . . . .	690
№ 84. 27 апрѣля 1876 г. Об увеличеніи числа Инспекторов народных училищ . . . . .	727
№ 85. 22 января 1882 г. О предоставленіи православному духовенству надлежащаго вліянія на народное образованіе. . . . .	734
№ 86. 13 іюня 1884 г. Высочайше утвержденныя Правила о церковноприходских школах . . . . .	740



№ 87. 4 мая 1891 г. Высочайше утвержденныя Правила о школах грамоты. . . . .	744
№ 88. 18 іюля 1891 г. Высочайше утвержденное Положеніе о дѣтских пріютах вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи . . . .	747
№ 89. 26 февраля 1896 г. Положеніе об управленіи школами церковноприходскими и грамоты вѣдомства Православнаго исповѣданія. . . . .	767
№ 90. 17 февраля 1897 г. О дополнительном кредитѣ на нужды начальнаго народнаго образованія . . . . .	774
№ 91. 26 января 1898 г. Об усиленіи кредита на нужды начальнаго народнаго образованія . . . . .	780
№ 92. 9 декабря 1898 г. О дополнительном ассигнованіи по 500 000 руб. в год на устройство и содержаніе начальных народных училищ . . . . .	786
№ 93. 24 мая 1899 г. Об отпускѣ из казны кредитов на нужды городских училищ . . . . .	792
№ 94. 15 мая 1900 г. О кредитѣ на устройство и содержаніе начальных училищ. . . . .	797
№ 95. 5 іюня 1900 г. Об измѣненіи условій учрежденія одноклассных и двухклассных училищ Министерства Народнаго Просвѣщенія. . . . .	806
<b>Комментарии</b> . . . . .	814

# ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемое собрание российских законодательных актов в сфере образования XIX — начала XX в. представляет собой первую в отечественной литературе работу подобного 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.

Как известно, 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 лишь законодательные акты, регулирующие деятельность отдельных учебных заведений. Исключение сделано только для уставов специальных вузов, которые помещены в третьем томе настоящего издания.

Таким образом, *первой особенностью* данного издания 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* состоит в том, что оно охватывает все сферы российского образования, а не только те из них, которые были подведомственны Министерству народного просвещения. Это имеет особое значение в связи с тем, 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 об-

ласти 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. Внутри томов выделены шесть крупных частей: первая четверть XIX в.; вторая четверть XIX в.; вторая половина XIX в.; начало XX в.; узаконения о высших специальных учебных заведениях и законодательные акты, раскрывающие национальную политику в сфере образования.

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

Внутри третьей части, охватывающей вторую половину XIX в., когда развитие образования и соответственно образовательное законодательство были особенно интенсивными, выделены десять разделов: 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. Низшее и среднее специальное (профессиональное) образование; 9. Военное образование; 10. Духовное образование. Внутри этих разделов материал дается хронологически.

В четвертой части законодательные акты размещены по тематическим, в пятой части — по ведомственным блокам, в шестой части — по географическим ареалам. Внутри каждой из частей материал расположен хронологически. Все даты приводятся по старому стилю.

Всего в настоящем издании помещено около 400 законодательных актов об образовании, в том числе: первая четверть XIX в. — 19; вторая четверть XIX в. — 75; вторая половина XIX в. — 114; начало XX в. — 27; высшие специальные учебные заведения — 52 и национальная политика в сфере образования — 112 документов. Важнейшие законодательные акты второй половины XIX в. сопровождаются, как уже отмечалось, извлечениями из журналов Государственного совета и представлений Министерства народного просвещения в Государственный совет, которые получили широкое распространение в законотворческой практике именно этого периода.

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 узаконения о специальных вузах 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.

И последнее замечание — о подходе к публикуемым документам с точки зрения образовательной политики и образовательного права, а также о 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 облакает в юридические нормы и формы образовательную концепцию государства, доминирующую в тот или иной период исторической 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 политический 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 регламентирующих 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 — непереносимое предварительное условие собственно историко-правового изучения российского законодательства об об-

разовании, которое, по существу, еще только начинается<sup>1</sup>. Введение в научный оборот образовательных законодательных актов и их историко-политический, а также социально-педагогический анализ, — что, повторим, является *ведущей целью* данного издания, — создает необходимые предпосылки и для рассмотрения этих законодательных актов под углом зрения специальных задач истории образовательного права.

Издание подготовлено Э.Д. Днепровым, академиком Российской академии образования, ординарным профессором Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», министром образования России в 1990–1992 гг., автором Закона Российской Федерации «Об образовании» 1992 г., который был признан ЮНЕСКО самым прогрессивным и демократическим образовательным законом конца XX столетия. Им же проведены составление и общая редакция издания, написаны вступительные статьи и комментарии.

Компьютерный набор и подготовка текстов осуществлены Т.Н. Храпуновой, которой составитель выражает глубокую благодарность.

Издание не могло бы выйти в свет без помощи сотрудников Научной педагогической библиотеки им. К.Д. Ушинского, которыми осуществлена подготовка к печати публикуемых законодательных документов. В их числе хотелось бы особо поблагодарить Т.С. Маркарову, И.И. Маршака, В.М. Бусева, И.Б. Бушеву, А.Н. Дорошенко, В.А. Мозганову.

Составитель сердечно благодарит своего друга и коллегу Ю.П. Кардашева за активное содействие в подготовке настоящего издания.

Особая признательность НИУ ВШЭ и лично Я.И. Кузьминову за осуществление публикации.

<sup>1</sup> В последнее время появилось несколько работ, содержащих обзор дореволюционного российского законодательства об образовании (см., например: *Овчинников А.В.* Политико-правовой процесс в российском образовании XIX — начала XX века. М., 2009; *Усанов В.Е., Земляная Т.Б., Павлычева О.Н.* Государственное и правовое регулирование образования в истории России. М., 2011).

# ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ<sup>1</sup>

Как уже отмечалось в Предисловии, определяющей чертой дореволюционного российского законодательства об образовании было то, что оно являлось производным от образовательной политики государства, т.е. не право определяло закон, а политическая воля, которая формировала и само право по своему усмотрению, исходя из политической и социально-экономической конъюнктуры. Это обстоятельство — ключевое для понимания сущности законодательной деятельности в дореволюционной России, в том числе и в сфере образования.

Понятие закона имело различные трактовки в дореволюционной теории государства и права. Единственным объединяющим принципом был факт его санкционирования монархом, так называемого «высочайшего утверждения» как в письменной, так и в устной форме. «Всякое повеление государя есть закон» — эта абсолютистская сентенция не только довольно точно определяла истинное положение дел, но и была оборотной стороной известного тезиса «государство — это я».

Законодательные акты Российской империи имели различные формы. Назовем главные из них.

**Манифесты**, появившиеся в XVIII в., издавались в особо важных случаях — объявления войны и мира, восшествия на трон, крупных государственных преобразований. Манифестами утверждались министерства и другие центральные органы государственной власти, вводились различные реформы и т.д. Таким, например, был Манифест 8 сентября 1802 г. об утверждении министерств, в том числе Министерства народного просвещения. Манифестом 13 июня 1826 г., объявлявшим приговор декабристам, впервые было заявлено, что реформа образования есть самое главное и самое действенное средство отрезвления общества «от дерзновенных мечтаний». Тем самым реформе образования придавался важнейший государственный статус. Так рождалась доктрина «охранительного просвещения».

В отличие от манифестов **указами и повелениями** оформлялись как важнейшие законодательные нормы, так и сравнительно частные мероприятия. Это была наиболее распространенная форма законодательных актов. Высочайшим повелением и именованным указом вводилось, например, Положение о начальных народных училищах.

**Рескрипты** составлялись в форме личного обращения императора к определенному должностному лицу и часто провозглашали определенную программу деятельности ведомства. Например, рескрипт 14 мая 1826 г. на имя министра народного просвещения А.С. Шишкова о создании специального Комитета

---

<sup>1</sup> Данная статья написана Э.Д. Днепровым совместно с Д.И. Раскиным.

для выработки новой единой системы народного образования или декабрьский рескрипт 1873 г. на имя министра Д.А. Толстого, призывавший российское дворянство «стать на страже народной школы».

«**Высочайше**» **утвержденный доклад** министра императору стал в XIX в. и остался в начале XX в., в том числе и после создания в 1905 г. Совета министров, весьма распространенной формой законодательства. Право регулярного личного доклада императору имели все главы ведомств. Утверждая в письменной или устной форме доклад, император придавал ему силу закона. Часто вместе с таким докладом подавался составленный в министерстве проект указа Сенату. Такой способ законодательства был наиболее чистым выражением принципа абсолютной власти монарха и непосредственной зависимости от него глав ведомств. Он позволял обходить рассмотрение законопроекта и в Государственном совете, и в Комитете министров. «Всепоподаннейшими» докладами проводились не только отдельные распоряжения и второстепенные узаконения, но и важнейшие законодательные акты. Так, Правила о церковноприходских школах 13 июня 1884 г. были утверждены и введены путем «всепоподаннейшего» доклада всесильного тогда К.П. Победоносцева в обход и Государственного совета, и Комитета министров<sup>1</sup>.

Документами, требовавшими «высочайшего» утверждения и приобретающими после этого силу закона, стали со второй половины XVIII в. **учреждения, уставы**, а также **инструкции и указы**, которые определяли компетенцию, функции и структуру учреждений и учебных заведений, а также права и обязанности должностных лиц. «Высочайше» утвержденные уставы должны были быть и у общественных организаций. В ряде случаев уставы (наиболее распространенная в XIX — начале XX в. разновидность этой группы законодательных документов) представлялись императору на утверждение при докладе министра, в ряде случаев предварительно обсуждались в Комитете министров или Государственном совете, после чего представлялись на «высочайшее» утверждение при журнале одного из этих высших органов власти. Таков, например, Устав 1804 г.<sup>2</sup>, Устав реальных училищ 1872 г.<sup>3</sup> и др.

Более общий характер сравнительно с уставами имели **положения**. Они определяли функции и порядок деятельности не отдельного учреждения или учебного заведения, а определенной категории учреждений или заведений. Например, «Положение о начальных народных училищах» 1864 г. определяло цель деятельности народных училищ («утверждать в народе религиозные и нравственные понятия и распространять первоначальные сведения»), их виды, источники финансирования, учебный курс и т.д.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ПСЗ-3. № 2318.

<sup>2</sup> ПСЗ-2. № 50, 834.

<sup>3</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. СПб., 1877. Т. 5. № 196 (далее — Сборник постановлений).

<sup>4</sup> ПСЗ-2. № 14 068.

Характерной чертой российского законодательства, в том числе и в сфере образования, была его предельная централизация. Законом определялось все — от общих оснований и принципов государственной политики до открытия дополнительных классов в конкретном начальном училище или выделения средств на содержание прачечной и оранжереи в Дерптском университете. И почти все эти вопросы на пути к закону проходили через высшие органы власти — Государственный совет, Комитет министров или Совет министров, которые, будучи законосовещательными органами, фактически являлись основным источником законодательства.

Поскольку о законодательстве в области образования лучше и полнее всего можно судить по деятельности этих высших государственных учреждений, в материалах которых отложились в едином комплексе данные как о собственно законодательстве, так и о многочисленных административных распоряжениях в области образования, рассмотрим эту деятельность подробнее.

**Государственный совет** был образован 1 января 1810 г. в качестве высшего законодательного учреждения, «в коем все части управления в главных их отношениях к законодательству соображаются и через него восходят к верховной власти»<sup>1</sup>. Государственный совет должен был стать инстанцией, миновать которую не могло обсуждение никакого законопроекта. На практике эта его компетенция постоянно ограничивалась и нарушалась.

Члены Государственного совета назначались императором из высших сановников, имевших значительный опыт государственной деятельности, — бывших министров и их товарищей (в современной терминологии — заместителей), генерал-губернаторов, командующих армиями и отдельными корпусами, сенаторов и других лиц, занимавших ранее высшее положение в правительственной иерархии. По должности в Государственный совет входили министры и главноуправляющие. Во главе Государственного совета стоял назначенный императором председатель, а в случае личного присутствия императора последний сам и председательствовал. В 1812–1865 гг. председателями Государственного совета и Комитета министров были одни и те же лица.

Следует иметь в виду, что в силу указанных особенностей формирования состава этого высшего органа власти он играл роль своего рода амортизатора в законодательстве. Например, в 60-е годы XIX в. членами Государственного совета были бывшие министры николаевского царствования, так что позиция большинства Совета была консервативнее, чем у большинства тогдашних министров, и, наоборот, Государственный совет 1880-х годов, состоявший из бывших министров Александра II, стремился сдерживать контрреформы нового царствования.

Так как Государственный совет был совещательным учреждением, его решения принимали силу после утверждения императором, который мог утвердить мнение как большинства, так и меньшинства. Например, Александр I

<sup>1</sup> ПСЗ-1. № 24 064.



из 242 случаев, когда возникали «разномыслия» в Государственном совете, в 83 случаях утвердил мнение меньшинства, а в 4-х — даже одного человека; Николай I часто «постановлял свои собственные резолюции»<sup>1</sup>.

Государственный совет состоял из Общего собрания, Департаментов законов, экономии и гражданских и духовных дел; до 1854 г. существовал также Департамент военных дел, а с 1832 по 1862 г. — Департамент дел Царства Польского. 30 марта 1901 г. был создан специальный Департамент промышленности, наук и торговли, в ведение которого перешла значительная часть дел по народному образованию.

Во главе департаментов стояли специально назначенные императором председатели из числа наиболее опытных и доверенных членов этих департаментов. Делопроизводство Государственного совета велось в Государственной канцелярии, возглавлявшейся государственным секретарем; в департаментах делопроизводством руководили статс-секретари этих департаментов (не путать со званием статс-секретаря).

Предметами компетенции Государственного совета в целом были все вопросы, требующие нового закона, устава или учреждения; предметы внутреннего управления, требующие отмены, ограничения или дополнения прежних положений; разъяснение смысла действующих законоположений; общие меры и распоряжения, направленные на успешное исполнение существующих законоположений; общие внутренние меры в чрезвычайных случаях, вопросы войны и мира и другие важнейшие внешнеполитические мероприятия, могущие быть предметом предварительного обсуждения; ежегодные отчеты общих государственных доходов и расходов, назначение новых ассигнований в течение года и чрезвычайные финансовые меры; все дела, связанные с отчуждением какой-либо части государственных доходов или имуществ в частное владение; дела о вознаграждении частных лиц за имущества, отчуждаемые на государственные нужды; рассмотрение отчетов всех министерств<sup>2</sup>; дела, при решении которых в Общем собрании Сената отсутствовало необходимое большинство голосов или вызвавшие несогласие министра юстиции (главным образом судебные дела); дела, выносимые на рассмотрение Государственного совета по особым «высочайшим» повелениям.

В компетенцию Государственного совета не входили вопросы, подлежавшие компетенции Кабинета министров, дела, решавшиеся путем непосредственных «всеподданнейших» докладов министров, а также дела по управлению окраинами, составлявшие компетенцию Сибирского, Кавказского и других специально созданных для этого высших комитетов.

По департаментам дела должны были распределяться таким образом, что к ведению Департамента законов относилось «все, что по существу составляет

<sup>1</sup> Кочаков Б.П. Русский законодательный документ в XIX—XX вв. // Вспомогательные исторические дисциплины. М.; Л., 1937. С. 342 (далее — Русский законодательный документ).

<sup>2</sup> На практике этот пункт не выполнялся.

предмет закона», а Департамента экономии — «предметы общей промышленности, наук, торговли, финансов, казначейства, и счетов». На практике Департамент законов рассматривал общие положения о различных типах учебных заведений (например, Устав гимназий и прогимназий 1864 г., Устав училищ для детей канцелярских служащих и т.п.)<sup>1</sup>, положения и уставы отдельных учебных заведений и изменения в них (например, Устав Нижегородского Александровского дворянского института, положение об Иркутской учительской семинарии и т.д.)<sup>2</sup>, вопросы о правах и преимуществах преподавателей и выпускников различных учебных заведений (например, о правах и военной службе магистров и кандидатов духовных академий, студентов семинарий и воспитанников институтов и гимназий, о правах по чинопроизводству учителей Константиновского межевого института, о пенсионных правах некоторых должностных лиц Рижского реального училища и т.д.)<sup>3</sup>, а также другие вопросы структуры и функций центральных и местных учреждений, ведавших народным образованием, управлением учебными заведениями и т.п. (например, о преобразовании центрального управления Министерства народного просвещения, об усилении штата дирекции народных училищ в области Войска Донского, об учреждении должности инспектора народных училищ Енисейской губернии, о включении земских участковых начальников в состав уездных училищных советов, об учреждении должностей почетных попечителей при учительских семинариях и школах Министерства народного просвещения и т.п.)<sup>4</sup> и общие вопросы народного просвещения (например, «о воспитании российского юношества предпочтительно в отечественных публичных учебных заведениях», о расписании учебных заведений по разрядам и т.п.)<sup>5</sup>.

Департамент экономии занимался рассмотрением смет Министерства народного просвещения, Главного управления военно-учебных заведений и других учреждений, ведавших народным образованием, всеми вопросами финансирования народного образования, в том числе отпуском средств на открытие, расширение, преобразование отдельных учебных заведений, введением там новых учебных курсов, увеличением их штатов и т.п. (например, дела об учреждении среднего сельскохозяйственного училища в г. Богородицке и отпуске средств на его содержание; о преобразовании симбирской чувашской школы в чувашскую учительскую школу, расходах на ремонтные работы в ее здании и об обращении доходов от продажи ученических изделий в неприкосновенный капитал школы; о преобразовании прилуцкой четырехклассной прогимназии в шестиклассную, а затем — в полную гимназию; об открытии при

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1149. Оп. 6. 1864. Д. 38; Оп. 1. 1826. Д. 7.

<sup>2</sup> Там же. Оп. 3. 1844. Д. 9; Оп. 8. 1871. Д. 86.

<sup>3</sup> Там же. Оп. 4. 1856. Д. 23; Оп. 5. 1837. Д. 45; Оп. 12. 1895. Д. 19.

<sup>4</sup> Там же. Оп. 6. 1863. Д. 33; Оп. 9. 1880. Д. 26; Оп. 10. 1887. Д. 56; Оп. 12. 1895. Д. 77; Оп. 9. 1881. Д. 101.

<sup>5</sup> Там же. Оп. 2. 1831. Д. 9; 1835. Д. 26.

Березовском и Кыласовском двухклассных сельскохозяйственных училищах в Кунгурском уезде Пермской губернии ремесленных отделений; о расходе на усиление преподавания в Технологическом институте черчения, начертательной геометрии и проектирования и т.п.)<sup>1</sup>.

В ведении Департамента экономии были также вопросы общих преобразований в системе народного образования, поскольку они были связаны с расходами (например, о воспитании и образовании дворянского юношества; об учреждении надзора за книгами, предназначенными для народных училищ; об устройстве сельских училищ в губерниях, где не введены земские учреждения; об освобождении от подушных сборов воспитанников учительских семинарий и школ; об усилении преподавания и установлении контроля за занятиями студентов в шести университетах Российской империи и т.п.)<sup>2</sup>, а также дела по коммерческим, профессионально-техническим и т.п. учебным заведениям (например, о подведомственности коммерческих училищ; об основных положениях коммерческого образования в России; об утверждении положения о сельских ремесленных учебных мастерских; об утверждении положения о технических железнодорожных училищах и штате учебного отдела и инспекции Министерства путей сообщения; о составлении учебников для промышленных училищ; о преобразовании обучения зубоврачебному искусству и издании нормального устава для зубоврачебных школ и т.д.)<sup>3</sup>. Департамент экономии рассматривал все представления об увеличении или изменении штатов учреждений, ведавших народным образованием, об отпуске дополнительных кредитов на цели народного образования и т.п.

После создания в 1901 г. нового Департамента промышленности, наук и торговли к нему отошла большая часть дел по вопросам народного образования, но вопросы сметных ассигнований оставались в Департаменте экономии.

Департамент гражданских и духовных дел являлся, по сути, высшей инстанцией для Сената по судебным решениям.

Большинство дел, связанных с народным образованием, рассматривалось по принадлежности в департаментах. Решения департаментов, заключавшиеся в толковании действующих законов и приложении их к частным случаям и не предполагавшие нового закона, устава или учреждения или отмены прежних постановлений или дополнения их, не поступали в Общее собрание. Поступали на рассмотрение последнего дела, по которым имелись разногласия в департаментах, дела, по которым департаменты входили в противоречия с мнением министров или большинства сенаторов или полностью отменяли решение Сената. Туда же поступали дела по новым законам. Не обсуждались предварительно

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1152. Оп. 12. 1896. Д. 176; 1897. Д. 209; Оп. 11. 1889. Д. 500; 1890. Д. 361; Оп. 12. 1898. Д. 494; Оп. 9. 1878. Д. 80; 1881. Д. 627; Оп. 12. 1895. Д. 282; Оп. 7. 1870. Д. 520.

<sup>2</sup> Там же. Оп. 12. 1899. Д. 200; Оп. 7. 1868. Д. 240; Оп. 8. 1874. Д. 607; Оп. 9. 1879. Д. 166; Оп. 10. 1886. Д. 570.

<sup>3</sup> Там же. Оп. 11. 1894. Д. 120; Оп. 12. 1896. Д. 52; 1897. Д. 18; Оп. 10. 1886. Д. 102; Оп. 12. 1896. Д. 162; Оп. 11. 1891. Д. 122.

в департаментах, а прямо поступали в Общее собрание вопросы, связанные с чрезвычайными внутри- и внешнеполитическими мерами.

Результаты обсуждения дела в одном из департаментов и в Общем собрании Государственного совета оформлялись в виде так называемого **журнала**. Журнал — это весьма обобщенная форма фиксации хода обсуждения, где излагались суть вопроса и решение, в случае разногласий — мнение большинства и меньшинства. Последние давались в обобщенном, сглаженном виде, причем оттенки различных мнений сводились к одному, формулировались конспективно. Журналы создавались после заседания, причем на подготовку журналов по особо сложным делам могло уходить до четырех недель<sup>1</sup>. В ходе заседаний статс-секретари делали черновые заметки, на основании которых и составлялись журналы, велись также и протоколы. Последние, будучи формой более подробного отражения хода заседания, не имели официального характера. Ряд сохранившихся протоколов позволяет, при сравнении их с журналами, уточнить обстоятельства выработки того или иного решения, позиции отдельных членов Государственного совета, вскрыть закулисную историю выработки законов.

Вместе с журналом на рассмотрение и утверждение императору представлялись и **мемории** — наиболее обобщенный документ, в котором предельно сжато излагался результат заседания, суть принятого решения. Наличие меморий позволяло императору не читать журналов. После рассмотрения мемории она и соответствующий журнал утверждались императором, чаще всего знаком рассмотрения; в делах имеется запись о времени и месте утверждения, подписанная председателем Государственного совета, своего рода объявленное последнее «высочайшее» повеление. Резолютивная часть журнала составляла, таким образом, новый закон (или распоряжение). В большинстве случаев она оформлялась в виде так называемого «высочайше» утвержденного мнения Государственного совета. В виде «высочайше» утвержденных мнений Государственного совета была издана значительная часть узаконений по вопросам народного образования — более 50% от общего количества. Когда в Государственный совет вносился на рассмотрение проект именного указа, после рассмотрения и утверждения журнала и мемории Государственного совета публиковался в качестве утвержденного этот указ. А по самым важным вопросам на основании утверждения императором решения Государственного совета публиковался манифест.

24 апреля 1906 г. Государственный совет был преобразован в новое высшее законодательное учреждение с частично избираемым составом членов, являвшееся верхней палатой по отношению к Государственной думе.

Одной из законодательных инстанций, отчасти подменявшей на практике Государственный совет, отчасти обладавшей собственными законодательными функциями, был образованный 8 сентября 1802 г. **Комитет министров**. Он состоял из министров, главноуправляющих различными ведомствами и

<sup>1</sup> Дневник государственного секретаря А.А. Половцова. Т. 2. М., 1966. С. 206.

директоров департаментов Государственного совета. Председателем Комитета министров император назначал лицо из особо доверенных высших сановников, как правило, в прошлом возглавлявших одно из основных министерств. Заседания Комитета министров были регулярными и происходили обычно два раза в неделю; назначались также и чрезвычайные заседания<sup>1</sup>.

Рассмотрению в Комитете министров подлежали вопросы, требовавшие взаимодействия нескольких ведомств, в разрешении и исполнении которых главы ведомств встречали сомнения, превышавшие власть отдельных министров и главноуправляющих. Комитет министров утверждал также различные «временные» правила, указы, инструкции и другие административные постановления. Кроме того, специально рассмотрению Комитета министров подлежали вопросы о награждении отдельных лиц за служебные и внеслужебные отличия, о назначении пенсий и единовременных пособий и другие. Наряду с этим явочным порядком через Комитет министров проходило немало вопросов, по сути дела законодательных и подлежавших рассмотрению в Государственном совете. Уже в 1826 г. статс-секретарь М.А. Балугьянский писал: «В последних годах Комитет министров завладел почти всею законодательною властью, министры подносили прямо на утверждение государя о предметах, коих предварительное рассмотрение принадлежало по существу своему Государственному совету»<sup>2</sup>. Эта практика получила широкое распространение и впоследствии. Многие законодательные акты проходили через Комитет министров в виде «временных правил», хотя «временность» эта растягивалась на долгие годы, многие в качестве административных распоряжений, хотя в них отменялись или изменялись те или иные статьи законов.

Предметом рассмотрения Комитета министров были также министерские отчеты и отчеты губернаторов.

Изымались из ведения Комитета министров вопросы, входившие в компетенцию специально созданных высших комитетов по управлению окраинами (Сибирский, Кавказский и другие комитеты), а также дела, решаемые собственной властью министров. Министры народного просвещения периодически получали от императора право самостоятельно, без Комитета министров, решать (точнее, представлять на «высочайшее» утверждение) ряд вопросов. Например, 6 мая 1831 г. министр народного просвещения получил право самостоятельно, путем «всепоподданнейшего» доклада решать вопросы о назначении пенсий и единовременных пособий по учебной, ученой и другим частям (это право получили и другие министры)<sup>3</sup>, а собственной властью решать ряд вопросов об употреблении сумм на покупку книг, машин, подписку на различные издания и т.д. 5 мая 1856 г. Министру народного просвещения было дано право непосредственно представлять императору, минуя и Государственный совет, и Комитет министров, все дела по изменению внутреннего устройства

<sup>1</sup> Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 1. СПб., 1902.

<sup>2</sup> Кочаков Б.М. Русский законодательный документ... С. 355.

<sup>3</sup> ПСЗ-2. № 4537.

и управления учебных заведений, подведомственных ему, а также вообще «по части учебной и воспитательной», если такие дела не находились в общей связи с другими отраслями государственного управления<sup>1</sup>.

В 1882 г. министр народного просвещения получил право независимо от Комитета министров, по соглашению с министром финансов, утверждать уставы вспомогательных и ссудно-вспомогательных касс для служащих своего ведомства<sup>2</sup>.

В 80-е годы XIX в. наблюдается стремление изъять из ведения Комитета министров все дела законодательного характера и сосредоточить их в Государственном совете. Это нашло отражение в реальной практике Комитета министров, хотя при ближайшем рассмотрении можно заключить, что в полной мере разграничения между законодательными и административными функциями и, соответственно, между Государственным советом и Комитетом министров вплоть до 1905–1906 гг. так и не произошло.

С 27 февраля 1892 г. из ведения Комитета министров были изъяты дела о наградах профессорско-преподавательского состава и служащих различных учреждений Министерства народного просвещения и других ведомств, предоставлении прав государственной службы преподавателям различных учебных заведений, зачете в государственную службу срока частных занятий в правительственных и частных учреждениях (например, для внештатных преподавателей), о пожаловании личного и потомственного гражданства и т.п. Эти дела перешли к специальному комитету при Собственной е. и. в. канцелярии, который в 1894 г. получил наименование Комитета о службе чинов гражданского ведомства<sup>3</sup>.

Активно пользовался в 1880–1890-е годы правом изъятия различных вопросов из ведения и Государственного совета, и Комитета министров тогдашний обер-прокурор Синода К.П. Победоносцев, стремившийся монополизировать контроль за начальным народным образованием.

При Комитете министров была **Канцелярия**, которую возглавлял управляющий делами Комитета. От последнего зависели очередность рассмотрения дел, подготовка материалов к заседанию и оформление результатов заседания.

Результаты рассмотрения вопроса в Комитете министров также оформлялись в виде **журнала**. Журналы Комитета министров, как и журналы Общего собрания и департаментов Государственного совета, были весьма обобщенной и сглаженной формой фиксации хода обсуждения вопросов в этих высших органах власти.

Как и в Государственном совете, журналы Комитета министров могли содержать мнения большинства и меньшинства, а также отдельные особые мнения, причем император по своему усмотрению утверждал любое из них.

Утвержденные императором и получившие законную силу решения Комитета министров, т.е. резолютивная часть его журнала, оформлялись и публиковались

<sup>1</sup> ПСЗ-3. № 30 470.

<sup>2</sup> Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. IV. СПб., 1902. С. 35.

<sup>3</sup> Там же. С. 36–57.

лись в виде **положения Комитета министров**. Таким образом была осуществлена и оформлена значительная часть узаконений по вопросам народного образования — в разные годы от 3 до 35% от общего количества.

23 июня 1906 г. Комитет министров был упразднен, а его функции перешли к созданному в 1905 г. Совету министров.

**Совет министров** как высшее учреждение, призванное объединить деятельность различных ведомств, существовал и ранее — с 1857 г. Первоначально его деятельность была негласной и не имела законодательной основы. Лишь 12 ноября 1861 г. Совет министров был официально конституирован. Организованный «для соблюдения общей системы и единства при разрешении дел», он представлял собой совещание министров и главноуправляющих под личным председательством императора. Новый коллегиальный орган рассматривал широкий круг важнейших государственных дел, в том числе законопроекты, распоряжения по министерствам и ведомствам, а также все вопросы внутренней политики, поставленные лично императором. В результате такого рассмотрения принимались как различные законодательные акты (например, указы или повеления), так и различные административные распоряжения. Особой формы законодательного акта, являвшейся результатом решения вопроса в Совете министров, в отличие от Комитета министров (положения) и Государственного совета (мнения), не предусматривалось. Ход обсуждения вопросов в Совете министров фиксировался журналами, из которых сохранились далеко не все. В материалах Совета министров имеются также записки и доклады по отдельным вопросам.

Предметами рассмотрения в Совете министров были, в частности закрытие воскресных школ, проект положения о начальных училищах (1862), проект университетского устава (1863), усиление надзора за народными школами (1873) и ряд других вопросов народного образования. Главное внимание Совет министров уделял политической стороне управления народным образованием, в частности, борьбе против студенческого движения.

Сравнительно регулярной деятельность Совета министров была в 1863–1867 гг., впоследствии — эпизодической. С 1882 г. его заседания совсем прекратились, хотя формально Совет министров 1857–1882 гг. упразднен не был<sup>1</sup>. Последнее обстоятельство давало основания представить создание 19 октября 1905 г. принципиально нового органа власти с тем же названием как всего лишь реорганизацию его на новых основаниях.

Существенной стороной характеристики правительственной политики в области образования является **статистика** соответствующих узаконений и распоряжений. Материалы рассмотрения вопросов управления образованием и деятельности различных типов учебных заведений (отдельных университетов,

<sup>1</sup> Чернуха В. Г. Совет министров в 1857–1861 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. V. Л., 1973; Чернуха В. Г. Конституирование Совета министров. Вып. VIII. Л., 1976; Чернуха В. Г. Совет министров в 1861–1882 гг. Вып. IX. Л., 1978.

гимназий, училищ и т.д.) в XIX — начале XX в. в высших государственных учреждениях России — Комитете министров, Государственном совете и Совете министров (1857–1905) — дают полную картину динамики правительственных постановлений по народному образованию. В отличие от «Полного собрания законов Российской империи», в эти материалы входят не только законодательные акты, но и большое количество сопутствующих им частных распоряжений. В отличие от ведомственных издания Министерства народного просвещения, например, «Сборника постановлений по Министерству народного просвещения», материалы высших правительственных учреждений и более полны в том, что касается данного министерства, и отражают вопросы, относящиеся к учебным заведениям других ведомств. Динамика рассмотрения вопросов образования в высших органах власти отражает не только сами факты законодательства, но и ту подготовительную работу, то проведение в жизнь общих узаконений, без которых реальная картина политики самодержавия в области образования была бы заметно обедненной.

При проведении подсчетов узаконений и распоряжений в области образования на основе сплошного просмотра материалов высших государственных учреждений за 1802–1905 гг., хранящихся в Российском государственном историческом архиве, учитывалось каждое отдельное рассмотрение того или иного вопроса в том или ином высшем государственном учреждении. В Комитете министров за единицу учета была принята статья журнала заседаний, в департаментах Государственного совета — одно специальное заведенное по данному вопросу дело, в Совете министров — посвященный данному вопросу журнал или специально заведенное дело. Такой способ подсчетов обусловлен спецификой делопроизводства этих учреждений.

Всего за 1802–1905 гг. в высших государственных учреждениях Российской империи было рассмотрено 6068 вопросов, касавшихся народного образования. Из них 2019 (33%) рассматривалось в Комитете министров, 538 (9%) — в Департаменте законов Государственного совета, 3087 (51%) — в Департаменте экономики, 379 (6%) — в Департаменте промышленности, наук и торговли, 20 (0,3%) — в Департаменте гражданских и духовных дел, 1 (0,02%) — в Департаменте военных дел, 24 (0,4%) — в Совете министров (1857–1881).

На период 1802–1855 гг. приходится 1343 вопроса (22%), на 1856–1899 гг. — 3968 (65%), на 1900–1905 гг. — 757 (12,5%). Как видим, во второй половине XIX в. было принято почти в 3 раза больше узаконений и распоряжений по вопросам образования, чем в первой. В 1900–1905 гг., т.е. всего за 6 лет, — в 2 с лишним раза больше, чем в 1802–1825 гг., и лишь немногим менее, чем за 1826–1855 гг. Это объясняется не только большей интенсивностью законодательной и особенно реформаторской деятельности в области образования в 1856–1899 и 1900–1905 гг., но и резким ускорением развития самого образования, значительным ростом как количества типов учебных заведений, так и их общего числа.



Из 6968 вопросов образования, рассмотренных в высших государственных учреждениях России, 1272 (21%) имели общий характер, 429 (7%) относились к отдельным учебным округам и регионам, а 4367 (72%) — к отдельным учебным заведениям (или учреждениям, управляющим народным образованием на местах).

По содержанию рассмотренные вопросы делились следующим образом.

— *Общие вопросы образования* — 303 (5%), в том числе Комитет министров — 112 (37%), Департамент законов — 20 (7%), Департамент экономии — 167 (55%), Совет министров — 4 (1%); из них 1802–1855 гг. — 77 (25%), 1856–1899 гг. — 203 (67%) и 1900–1905 гг. — 23 (8%).

— *Управление образованием* — 301 (5%), в том числе Комитет министров — 140 (47%), Департамент законов — 28 (9%), Департамент экономии — 109 (36%), Департамент промышленности, наук и торговли — 22 (7%) и Совет министров — 2 (1%); из них 1802–1855 гг. — 63 (21%), 1856–1899 гг. — 190 (63%) и 1900–1905 гг. — 48 (16%).

— *Начальное образование* — 991 (16%), в том числе Комитет министров — 409 (41%), Департамент законов — 62 (6%), Департамент экономии — 475 (48%), Департамент промышленности, наук и торговли — 34 (3%), Департамент гражданских и духовных дел — 5 (0,5%) и Совет министров — 6 (0,6%); из них 1802–1855 гг. — 230 (23%), 1856–1899 гг. — 649 (66%) и 1900–1905 гг. — 112 (11%).

— *Среднее образование* — 1154 (19%), в том числе Комитет министров — 393 (34%), Департамент законов — 41 (4%), Департамент экономии — 648 (56%), Департамент промышленности, наук и торговли — 72 (6%); из них 1802–1855 гг. — 319 (28%), 1856–1899 гг. — 713 (62%) и 1900–1905 гг. — 122 (10%).

— *Нижнее и среднее профессиональное образование* — 782 (13%), в том числе Комитет министров — 173 (22%), Департамент законов — 61 (8%), Департамент экономии — 413 (53%), Департамент промышленности, наук и торговли — 135 (17%); из них 1802–1855 гг. — 90 (11,5%), 1856–1899 гг. — 505 (64,5%) и 1900–1905 гг. — 187 (24%).

— *Высшее образование* — 851 (14%), в том числе Комитет министров — 355 (42%), Департамент законов — 87 (10%), Департамент экономии — 371 (44%), Департамент промышленности, наук и торговли — 21 (2,5%), Департамент гражданских и духовных дел — 5 (0,5%) и Совет министров — 12 (1%); из них 1802–1855 гг. — 318 (37%), 1856–1899 гг. — 464 (55%) и 1900–1905 гг. — 69 (8%).

— *Педагогическое образование* — 346 (6%), в том числе Комитет министров — 43 (12%), Департамент законов — 47 (14%), Департамент экономии — 219 (63%), Департамент промышленности, наук и торговли — 37 (11%); из них 1802–1855 гг. — 21 (6%), 1856–1899 гг. — 262 (76%) и 1900–1905 гг. — 63 (18%).

— *Военное образование* — 237 (4%), в том числе Комитет министров — 28 (12%), Департамент законов — 20 (8%), Департамент экономии — 187 (79%), Департамент промышленности, наук и торговли — 1 (0,5%) и Департамент

военных дел — 1 (0,5%); из них 1802–1855 гг. — 25 (10,5%), 1856–1899 гг. — 205 (86,5%) и 1900–1905 гг. — 7 (3%).

— *Духовное образование* — 48 (0,8%), в том числе Комитет министров — 28 (58%), Департамент законов — 4 (8%), Департамент экономии — 13 (27%) и Департамент гражданских и духовных дел — 3 (6%); из них 1802–1855 гг. — 26 (54%), 1856–1899 гг. — 21 (44%) и 1900–1905 гг. — 1 (2%).

— *Женское образование* — 402 (7%), в том числе Комитет министров — 122 (30%), Департамент законов — 32 (8%), Департамент экономии — 210 (52%), Департамент промышленности, наук и торговли — 35 (9%) и Департамент гражданских и духовных дел — 3 (6%); из них 1802–1855 гг. — 52 (13%), 1856–1899 гг. — 272 (68%) и 1900–1905 гг. — 78 (19%).

— *Благотворительные учебно-воспитательные заведения* — 95 (1,6%), в том числе Комитет министров — 42 (44%), Департамент законов — 23 (24%), Департамент экономии — 27 (28%) и Департамент гражданских и духовных дел — 3 (3%); из них 1802–1855 гг. — 38 (40%) и 1856–1899 гг. — 57 (60%).

— *Исправительные учебно-воспитательные заведения* — 21 (0,4%), в том числе Комитет министров — 1 (5%), Департамент законов — 4 (19%) и Департамент экономии — 16 (76%); из них 1856–1899 гг. — 21 (100%).

— *Внешкольное образование* — 17 (0,3%), в том числе Комитет министров — 15 (88%) и Департамент экономии — 2 (12%); из них 1802–1855 гг. — 1 (6%), 1856–1899 гг. — 14 (82%) и 1900–1905 гг. — 2 (12%).

— *Учителя, профессорско-преподавательский состав и служащие учреждений, ведавших народным образованием*, — 520 (9%), в том числе Комитет министров — 158 (30%), Департамент законов — 109 (21%), Департамент экономии — 230 (44%), Департамент промышленности, науки и торговли — 22 (4%) и Департамент гражданских и духовных дел — 1 (0,2%); из них 1802–1855 гг. — 83 (16%), 1856–1899 гг. — 392 (75%) и 1900–1905 гг. — 45 (9%).

При этих подсчетах не учитывались журналы Комитета министров по назначению пенсий отдельным лицам, документы о назначении, увольнении, наградах отдельных лиц, а рассматривались только более или менее общие вопросы по народному образованию в целом и узаконения и распоряжения по отдельным учебным заведениям.

В целом можно сделать вывод, что в первой половине XIX в. вопросы народного образования чаще рассматривались и решались в Комитете министров, во второй половине XIX в. и в начале XX в. — в Государственном совете. В частности, из 2019 вопросов, рассмотренных в Комитете министров, 1173 (58%) пришлось на 1802–1855 гг., 742 (37%) — на 1856–1899 гг. и 104 (5%) — на 1900–1905 гг.; из 538 дел, рассмотренных в Департаменте законов за 1802–1855 гг., приходится 84 (16%), на 1856–1899 гг. — 430 (80%) и на 1900–1905 гг. — 24 (4%). Департамент экономии дает другое распределение: из 3087 вопросов народного образования в 1802–1855 гг. рассмотрено лишь 83 (3%), зато в 1856–1899 гг. — 2753 (89%) и в 1900–1905 гг. — 251 (8%).

Таким образом, наибольшее место среди вопросов, рассмотренных высшими государственными учреждениями России XIX — начала XX в., занимали вопросы начального (16%), среднего (19%), высшего (14%) и профессионального образования (13%). Это объясняется не только степенью интенсивности законодательной работы по данным вопросам, но и количеством средних учебных заведений различных типов, уставы которых подлежали законодательному утверждению, а ассигнования на их открытие, расширение, увеличение числа предметов преподавания, обеспечение учебными помещениями и т.д. — рассмотрению на самом высоком уровне (в Департаменте экономии поэтому рассматривалось 56% всех вопросов среднего образования, 48% — начального, 44% — высшего и 53% — профессионального).

Естественно, что наибольший процент законодательно утвержденных или измененных (через Департамент законов) уставов учебных заведений приходился на вузы. Сравнительно небольшая доля вопросов педагогического образования (в процентах) отражает недостаточность системы профессиональной подготовки учителей в дореволюционной России. Это же можно сказать и о женском образовании (7%). Заметный рост внимания к этим вопросам характерен во второй половине XIX в. и особенно — в начале XX в.

Большой процент рассмотренных в Департаменте законов вопросов, касающихся благотворительных учебно-воспитательных учреждений (24%) и исправительных учебно-воспитательных заведений (19%), объясняется тем, что они, как правило, находились в ведении общественных организаций или обладали особыми правами и привилегиями; и то, и другое требовало законодательного утверждения. Велико и число вопросов, относящихся к служебным, сословным и пенсионным правам и преимуществам профессорско-преподавательского состава и служащих учреждений, ведавших народным образованием, установленных законодательным порядком и, следовательно, рассмотренных в Департаменте законов (21%).

Часть документов, зафиксировавших рассмотрение и решение всех этих вопросов, может быть отнесена к законодательным актам (включая уставы и штаты отдельных учебных заведений всех типов), часть — к административным распоряжениям. Провести на практике строгое разграничение между ними весьма трудно, тем более что и те, и другие публиковались в качестве узаконений. Во всяком случае, изучение законодательного аспекта истории народного образования в России в XIX — начале XX в. на основании одного только Полного собрания законов, тем более Свода законов, о которых речь пойдет далее, оказывается недостаточным.

Картину рассмотрения и принятия постановлений и распоряжений в высших органах государственной власти России XIX — начала XX в. по вопросам образования можно дополнить данными о рассмотрении отдельных проблем этой сферы на разных этапах исторического развития России. Эти данные приведены в табл. 1.

**Таблица 1.** Динамика рассмотрения вопросов, связанных с народным образованием в высших органах государственной власти (Государственный совет, Комитет министров, Совет министров) в 1802–1905 гг.

	1802– 1855	1856– 1864	1865– 1881	1882– 1894	1895– 1899	1900– 1905	Итого
Общие вопросы народного образования	77	27	106	49	21	23	303
– по империи		20	86	31	13		
– в отдельных регионах		7	20	18	8		
Управление народным образованием	63	20	83	33	37	48	284
– общие вопросы		16	53	6	16		
– в отдельных регионах		–	30	25	19		
– отдельные акции		4	–	2	2		
Начальное образование	230	54	172	242	184	112	994
– общие вопросы		10	38	31	34		
– в отдельных регионах		16	44	31	15		
– отдельные школы		28	90	180	135		
Среднее образование	319	43	350	222	98	122	1154
– общие вопросы		5	23	17	2		
– в отдельных регионах		3	2	6	–		
– отдельные школы		35	325	199	96		
Низшее и среднее профессиональное образование	90	17	98	210	180	187	782
– общие вопросы		2	19	34	24		
– в отдельных регионах		4	1	1	5		
– отдельные школы		11	78	175	151		
Высшее образование	318	54	183	153	74	69	851
– общие вопросы		10	12	23	4		
– в отдельных регионах		–	–	–	–		
– отдельные вузы		44	171	130	70		
Педагогическое образование	21	7	137	72	45	63	345
– общие вопросы		2	32	8	8		
– в отдельных регионах		1	11	5	–		
– отдельные учебные заведения		4	94	59	37		
Военное образование	25	15	113	59	15	7	234
– общие вопросы		9	55	22	8		
– отдельные учебные заведения		6	58	37	7		
Духовное образование	26	2	10	5	4	1	48
– общие вопросы		–	6	3	4		
– отдельные учебные заведения		2	4	2	–		
Женское образование	52	18	79	107	67	78	401
– общие вопросы		3	7	3	3		
– в отдельных регионах		–	2	1	2		
– отдельные учебные заведения		15	70	103	62		
Внешшкольное образование	1	2	2	4	6	2	17

Эта таблица отражает характерные тенденции в развитии народного образования в XIX — начале XX в. Главное — это создание практически заново во второй половине XIX в. таких его отраслей, как начальное, женское, профессиональное образование. Количество различных узаконений в данных сферах возросло в 1856–1905 гг. по сравнению с первой половиной XIX в. в области начального образования — в 3,3 раза, женского образования — в 6,7 раза, профессионального образования — в 7,6 раза, что красноречиво отражало становление фактически новой системы образования в новых социально-экономических условиях российской жизни.

В 1905–1906 гг. в составе и структуре высших органов власти Российской империи, как и в способе законодательства, произошли существенные изменения.

Говоря о составе высших государственных учреждений России начала XX в., следует отметить прежде всего создание Совета министров и Государственной думы.

**Совет министров** (1905–1917) был создан в целях усиления централизации власти, в том числе для борьбы с революционным движением. В первую очередь в его задачу входило согласование мнений ведомств по всем законопроектам перед внесением их в Государственную думу («предварительное рассмотрение предложений главных начальников ведомств, особых совещаний и комитетов и комиссий по предметам законодательства»). Кроме того, в компетенции Совета министров было «обсуждение предлагаемых распоряжений начальников ведомств, имеющих общее значение», обсуждение предложений глав ведомств, «относящихся к общеминистерскому устройству», и о назначениях на высшие должности по ведомству (в его центральном и местном аппарате), а также предварительное рассмотрение «всеподданнейших» докладов, имеющих общее значение или касающихся других ведомств<sup>1</sup>.

Таким образом, по букве закона Совет министров получал важные законодательно-совещательные функции. Его полномочия должны были серьезно ограничить бесконтрольное право отдельных министров решать важнейшие законодательные и административные вопросы без согласования с другими ведомствами, путем личных докладов императору.

В то же самое время с 1906 г. Совет министров оказался обремененным значительным количеством сравнительно второстепенных, чисто административных и, кроме того, бывших «политических» дел, которых насчитывалось 42 категории<sup>2</sup>.

Как результат реального соотношения сил, сложившегося в результате поражения революции 1905–1907 гг., произошло присвоение Советом министров законодательных функций вопреки ст. 10 указа от 19 октября 1905 г. («Совет министров не решает дел, подлежащих ведению Государственной думы и Государственного совета»). Речь идет о так называемом «чрезвычайно-указном

<sup>1</sup> ПСЗ-3. № 26 820.

<sup>2</sup> Свод законов. 1906 г. Т. 1. Ст. 7. П. 1–11.

законодательстве» по ст. 87 Основных государственных законов Российской империи, в соответствии с которой в случае прекращения заседаний Государственной думы, «если чрезвычайные обстоятельства вызовут необходимость», Совет министров имел право обсуждать законопроекты и через своего председателя представлять их на утверждение императора в форме «высочайшего» указа. В течение двух месяцев после возобновления деятельности Думы этот указ должен был получить ее утверждение (а также утверждение Государственного совета), но само наличие у правительства права такого временного чрезвычайного законодательства, в сочетании с правом императора в любое время прекратить заседания Государственной думы, придавало законодательным функциям Совета министров важный характер. «Еще большее значение имела возможность Совета министров обсуждать, а монарха — принимать указы по статье 11 Основных законов в качестве единолично принимаемых императором “актов верховного управления”»<sup>1</sup>.

Таким образом, в Совете министров (1905–1917) сосредоточилась значительная часть реальной законодательной деятельности и, соответственно, документов, отражающих историю разработки, обсуждения и принятия актов законодательства.

В октябре 1905 — апреле 1906 г. ход заседаний Совета министров фиксировался, по примеру Государственного совета, в **мемориях**, представляемых на рассмотрение и утверждение императора. С мая 1906 г. стали составляться, как ранее в Комитете министров, **общие и особые журналы**, порядок представления которых императору для утверждения в основном также совпадал с порядками, бывшими в Комитете министров.

В Совете министров между общими и особыми журналами существовала та разница, что особыми журналами оформлялось решение всех сколько-нибудь важных, принципиальных вопросов, в том числе, разумеется, и законопроектов, общими же — многочисленных мелких административных дел, главным образом из числа так называемых «комитетских», т.е. бывших дел Комитета министров. Одновременно в Совете министров по большинству рассматриваемых там вопросов заводились самостоятельные дела, включавшие представления и отзывы ведомств, переписку председателя Совета министров и т.п. документы.

Среди сохранившихся дел Совета министров вопросам народного образования посвящено:

- 5 из 195 за 1905 г., т.е. 3%, в том числе 2 — по общим вопросам, 3 — по отдельным учебным заведениям и учреждениям;
- 70 из 644 (11%) за 1906 г., в том числе 29 — по общим вопросам;
- 153 из 979 (16%) за 1907 г., в том числе 41 — по общим вопросам;
- 98 из 875 (11%) за 1908 г., в том числе 45 — по общим вопросам;
- 56 из 765 (7%) за 1909 г., в том числе 22 — по общим вопросам;

<sup>1</sup> Дякин В. С. Чрезвычайно-указное законодательство в России (1906–1914 гг.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. VII. Л., 1976.

- 88 из 721 (12%) за 1910 г., в том числе 29 — по общим вопросам;
- 74 из 658 (11%) за 1911 г., в том числе 19 — по общим вопросам;
- 57 из 667 (9%) за 1912 г., в том числе 16 — по общим вопросам;
- 96 из 865 (11%) за 1913 г., в том числе 28 — по общим вопросам;
- 130 из 1277 (10%) за 1914 г., в том числе 39 — по общим вопросам;
- 116 из 1483 (8%) за 1915 г., в том числе 59 — по общим вопросам;
- 148 из 1904 (8%) за 1916 г., в том числе 66 — по общим вопросам;
- 15 из 272 (6%) за 1917 г., в том числе 6 — по общим вопросам.

Не считая 1905 г., когда деятельность Совета министров только начиналась, а главное его внимание было направлено на борьбу с революцией, средний процент дел Совета по вопросам образования колебался от 9 до 12%; увеличение его до 16% в 1907 г. объясняется рассмотрением вопроса о всеобщем начальном обучении и другими попытками реформ в области образования, а также (в связи с поражением революции) снижением доли дел по борьбе с революционным движением. Уменьшение процента дел по вопросам образования в 1915–1917 гг. объясняется военной обстановкой.

Среди дел Совета министров по вопросам образования процент дел по общим вопросам колеблется от 26 до 51%.

Если взять отдельно особые журналы Совета министров, т.е. вопросы, которые рассматривались в нем как особо важные, то в 1906 г. вопросам народного образования посвящено 37 журналов из 324 (11%), в 1907 г. — 110 из 573 (19%), в 1908 г. — 67 из 534 (13%), в 1909 г. — 24 из 406 (6%), в 1910 г. — 30 из 352 (8,5%), в 1911 г. — 34 из 294 (12%), в 1912 г. — 12 из 235 (5%), в 1913 г. — 12 из 226 (5%), в 1914 г. — 37 из 595 (6%), в 1915 г. — 66 из 1349 (5%), в 1916 г. — 101 из 1710 (6%), в 1917 г. — 18 из 187 (10%).

В то же время среди общих журналов вопросам народного образования посвящено 13 из 800 (2%) в 1906 г., 15 из 1126 (15%) в 1907 г., 9 из 994 (0,9%) в 1908 г., 61 из 1820 (3%) в 1910 г., 84 из 1864 (4,5%) в 1911 г., 89 из 2135 (4%) в 1912 г., 76 из 1977 (4%) в 1913 г., 48 из 1709 (3%) в 1914 г.

Таким образом, период «стабильности», «органической работы», отказа от широких реформ характеризуется и до, и после 1905 г. относительным повышением удельного веса частных вопросов образования и снижением общих.

В Совете министров рассматривались и вносимые в Государственную думу законопроекты об образовании (например, о введении всеобщего начального обучения, о новом уставе и штатах русских университетов, о реорганизации школьного образования для нерусского населения и т.д.)<sup>1</sup>, и сметы Министерства народного просвещения и других ведомств, управлявших учебными заведениями<sup>2</sup>, и изменение структуры, штатов и т.п. центральных учреждений,

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 15. 172. Оп. 2. Д. 495. Оп. 6. Д. 626. Оп. 8. Д. 604. Оп. 10. Д. 1021. Оп. 12. Д. 993. Оп. 20. Д. 2. Ж. ст. № 55. Ж. 3. 8/VIII 1906 г.; Д. 7. Ж. ст. № 322. Ж. 3 26/I 1907 г. и др. Оп. 6. Д. 525. Оп. 10. Д. 946.

<sup>2</sup> Там же. Оп. 20. Д. 15. Л. 8–9. Оп. 7. Д. 134. 1419. 1420. Оп. 3. Д. 847.

ведавших народным образованием<sup>1</sup>, и земские ходатайства (например, Владимирского земства о созыве всероссийского съезда деятелей по народному образованию для выработки проекта реформы школьного и внешкольного образования или Симбирского земства об учреждении в г. Курмыше низшей сельскохозяйственной школы и т.п.)<sup>2</sup>, и отчеты министров и губернаторов, а также объяснения ведомств и должностных лиц по пометам императора на этих отчетах (например, на отчете рязанского губернатора по вопросу о целесообразности открытия в Рязани женской учительской семинарии<sup>3</sup>), и вопросы о разных узаконениях и распоряжениях по статусу и порядку деятельности учебных заведений всевозможных типов, а также по внешкольному образованию (например, о подчинении сельских и приходских училищ училищным советам, об установлении явочного порядка для устройства народных чтений по сельскому хозяйству и т.п.)<sup>4</sup>, и утверждение и изменение уставов отдельных учебных заведений (отпуск средств на их открытие, деятельность, преобразование и т.п.)<sup>5</sup>, и установление прав и преимуществ профессорско-преподавательского состава и учащихся (увеличение окладов содержания, пенсий и т.д.)<sup>6</sup>

Кроме того, в Совете министров рассматривались вопросы открытия съездов по народному образованию, утверждения уставов педагогических, просветительных и подобных обществ<sup>7</sup> и, разумеется, вопросы борьбы с революционным движением в учебных заведениях<sup>8</sup>.

Начиная с 1906 г. широкое распространение в качестве обозначения вида законодательного акта получил термин «закон». Под последним подразумевался законодательный акт, прошедший обсуждение и утверждение в Государственной думе и Государственном совете, утвержденный императором и соответствующим образом опубликованный<sup>9</sup>. Таковы, например, законы об отпуске из Государственного казначейства средств на устройство при сельскохозяйственных учебных заведениях показательных хуторских хозяйств и опытно-показательных участков (21 марта 1910 г.) или об отпуске средств на удовлетворение педагогического персонала учебных заведений Министерства народного просвещения добавочным содержанием (14 июня 1910 г.) и т.п.

**Государственная дума** в качестве высшего законодательного органа рассматривала законопроекты ведомств и собственные законодательные предположения. В ее составе работали постоянные комиссии, в том числе комиссия по

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1276. Оп. 6. Д. 561. Оп. 10. Д. 978.

<sup>2</sup> Там же. Оп. 17. Д. 9. Л. 36–39 об. 5–12 об.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же. Оп. 20. Д. 6. Л. 24–25; Д. 4. Л. 50–50 об. Оп. 2. Д. 532.

<sup>5</sup> Там же. Оп. 20. Д. 4. Л. 73 об. – 74, 99–100, 134 об. – 135, 181–181 об. Оп. 2. Д. 530. 531. 536. 537.

<sup>6</sup> Там же. Д. 1. Л. 88–89; Д. 6. Л. 48–49, 79–80; Оп. 2. Д. 507. Д. 544. Д. 565; Оп. 20. Д. 955. 966; Оп. 6. Д. 635; Оп. 4. Д. 723 и мн. др.

<sup>7</sup> Там же. Оп. 12. Д. 1711. Д. 1693.

<sup>8</sup> Там же. Оп. 20. Д. 72. Ж. ст. № 2958. Ж. 3. 2/VII 1914 г. и др.

<sup>9</sup> Там же. Оп. 20. Д. 2. Л. 36–53.



народному образованию, а также временные комиссии. В числе законопроектов, рассматривавшихся Государственной думой, были: о введении всеобщего начального обучения; об издании общего устава университетов; о реформе учительских институтов и средних школ; об отпуске средств на открытие и содержание высших, средних, специальных и низших учебных заведений; о приеме женщин в высшие учебные заведения и о получении ими ученых степеней и занятии преподавательских должностей; о подготовке учителей и улучшении их материального положения; о развитии профессионального образования и т.д.

Однако далеко не все законопроекты, даже утвержденные Государственной думой, проходили через Государственный совет и, следовательно, могли получить силу закона. Например, проект закона о введении всеобщего начального обучения был разработан в конце 1905 — начале 1906 г. в Министерстве народного просвещения под руководством в то время министра графа И.И. Толстого. I Государственная дума так и не успела его обсудить. Проект был обсужден на заседании Совета министров от 8 августа 1906 г., где для согласования всех сделанных по проекту замечаний была образована специальная межведомственная комиссия в составе представителей министерств народного просвещения, внутренних дел, торговли и промышленности, юстиции, финансов, Государственного контроля, Главного управления землеустройства и земледелия и Синода. Эта комиссия разработала новый, более умеренный проект, который был направлен в Государственную думу, где поступил в Комиссию по народному образованию. Последняя переработала проект, увеличив ассигнования на народную школу, установила конкретные сроки проектируемой реформы. 10 декабря 1910 г. этот проект был внесен на рассмотрение III Государственной думы и одобрен ею 19 марта 1911 г. Но 5 июня 1912 г. Государственный совет отклонил думский законопроект<sup>1</sup>.

Оживленно обсуждались в Государственной думе вопросы образования при рассмотрении ежегодных смет ведомств, прежде всего Министерства народного просвещения.

Ценным источником по истории политической борьбы вокруг законодательной и административной деятельности правительства в области народного образования являются многочисленные запросы членов Государственной думы по различным конкретным фактам, прежде всего по поводу полицейских репрессий в отношении студентов и учащихся. Материалы заседаний Государственной думы публиковались в виде стенографических отчетов<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907—1912 гг. Ч. 2: Законодательная деятельность. СПб., 1912. С. 423—426.

<sup>2</sup> Государственная дума. Стенографические отчеты. Первый созыв. 1906 г. Т. 1, П. СПб., 1906; То же. Второй созыв. 1907 г. Т. 1, П. СПб., 1907; То же. Третий созыв. 1907—1912 гг. СПб., 1907—1912; То же. Четвертый созыв. 1912—1916 гг. СПб.—Пг., 1912—1916. Доклады Бюджетной комиссии Государственной думы. СПб., 1906—1916.

Таким образом, главные формы государственного законодательства Российской империи, зародившиеся в XVIII в. (манифест, указ, повеление), число которых увеличилось (мнение Государственного совета, положение Комитета министров, «всеподданнейший» доклад министра, рескрипт), относительно установились в начале XIX в. и просуществовали без существенных изменений не только до 1905 г., но даже и до 1917 г.

Учет вида законодательного акта, которым вводилась та или иная норма в области народного образования, утверждались правила деятельности того или иного учебного заведения, необходим при оценке причин и обстоятельств данного правительственного мероприятия. Зачастую это дает повод для последующих изысканий с целью уточнения различных позиций нередко противоборствующих сил внутри правительства, оценки степени важности для правительства, спешности и принципиальности того или иного мероприятия в области народного образования.

**Законодательная инициатива.** Содержание законодательства во многом определялось составом лиц и учреждений, обладающих реальным правом законодательного почина. И понятие последнего, и его содержание историчны и зависят от особенностей социально-политического строя, структуры и принципов функционирования государственной машины. Для законодательства в области народного просвещения, по необходимости связанного и с местными интересами, и с общественной инициативой, это положение особенно характерно.

Наибольшую роль в разработке российского законодательства играла правительственная инициатива. Это соответствует бюрократической сущности русского самодержавия в XIX — начале XX в., больше всего на свете боявшегося общественной самодеятельности даже в тех вопросах и в таких формах, которые никак не посягали на существующий строй. Нормальным порядком законодательства считалось зарождение идеи закона в недрах правительственных канцелярий и обсуждение в узком кругу сановников. Всякие намеки на гласность при этом тщательно устранились. Такая психология характерна для российской правительственной бюрократии не только периода правления императора Николая Павловича, но и для более либеральных времен.

Наиболее типичными случаями правительственной законодательной инициативы можно считать следующие.

1. Главы местных учреждений, например, попечители учебных округов, в своих ежегодных отчетах или в специальных докладах, записках и т.п. документах, а также руководители структурных частей ведомства, например, директор Департамента народного просвещения, в докладах, записках и т.д. указывали главе ведомства на необходимость введения нового узаконения или изменения и дополнения существующего. В случае согласия министра в ведомстве составлялись различные справки, собирались статистические данные, изучались состояние вопроса, имеющиеся законы и т.д. После этого составлялся текст

**представления в Комитет министров или в Государственный совет**; он включал изложение истории вопроса, аргументы в пользу определенного способа его решения и конкретные предложения. Представления составлялись в различных департаментах и отделениях, но подписывались всегда министром и от его имени подавались в соответствующее высшее учреждение. Начиная примерно с середины XIX в., такие представления размножались типографским способом. Они рассылались для отзыва в другие ведомства и учреждения, где по поручению глав последних собирались справки и соображения, на основании которых ведомства представляли **отзывы** с замечаниями и предложениями. В случае необходимости государственный секретарь имел право затребовать у ведомства, от которого исходило представление, дополнительные сведения по данному вопросу. С учетом полученных отзывов, а также замечаний, высказанных в ходе заседания, Государственный совет или Комитет министров принимали решение, которое после утверждения императором и становилось законом (в форме положения Комитета министров, или «высочайше» утвержденного мнения Государственного совета, или именного указа).

В начале этой процедуры могла быть не только внутриведомственная переписка, но и сношения различных ведомств, из которых выяснялась необходимость законодательного разрешения вопроса. При этом, как и в случае внутриведомственной инициативы, мотивировка причин, вызвавших необходимость узаконения, становилась все менее откровенной и более демагогической по мере движения от инициативного документа к представлению и далее — к журналу заседания.

Например, 31 октября 1898 г. министр внутренних дел И.Л. Горемыкин в официальном письме министру народного просвещения Н.П. Боголепову указал, что бывшие в Москве коллективные курсы при Педагогических курсах Московского общества воспитательниц и учительниц, благодаря некоторым неясностям устава, *«представляют большие легкость и удобство для проникновения в ее (учащейся молодежи) среду всяких противоправительственных веяний и начинаний»*, а кроме того, таким путем профессиональная организация превращается в общедоступную, являя собой замаскированную попытку к организации так называемых общеобразовательных курсов, стоящих вне Правильного правительственного контроля». Когда Н.П. Боголепов, сочтя, что наилучшим выходом из положения было бы открытие взамен этих курсов в Москве высших женских курсов, направил об этом представление в Государственный совет, там формулировка была уже мягче: «Нельзя признать нормальным, что столь многочисленные собрания молодых девиц, допускаемых к слушанию почти без всяких ограничений, остаются вне надзора учебного ведомства... При таких условиях... нельзя поручиться, что не возьмут верх различные неблагоприятные случайности и увлечения молодежи и не принесут слушательницам... более вреда, чем пользы». В журнале Государственного совета эта мотивировка почти отпадает,

но появляется другая, демагогическая: «Ввиду того, что число слушательниц на означенных курсах, ежегодно возрастая, достигло в 1898 г. 665, тайный советник Боголепов признает неудобным дальнейшее оставление этого дела вне ближайшего контроля органов правительства, вследствие чего и *в стремлении удовлетворить все более проявляющуюся среди женщин... потребность к высшему образованию*»<sup>1</sup> решено открыть в Москве высшие женские курсы.

2. Зачастую главы ведомств, выяснив и решив для себя уже указанным образом потребность в новом узаконении или же по собственной мысли, представляли об этом прямо императору в собственном докладе. В этом случае инициатива закона и его обсуждение проходили наиболее келейным, бюрократическим образом, минуя даже такие закрытые для публики правительственные инстанции, как Комитет (или Совет) министров и Государственный совет.

3. Законодательный почин мог проявиться в соображениях и предложениях, высказанных в годовых отчетах министров и в отчетах губернаторов. В случае соответствующей «высочайшей» пометы на полях этот вопрос передавался для дальнейшего рассмотрения в Комитет министров или в специально образованную комиссию. Специальные межведомственные комиссии или особые совещания могли создаваться и по решению Комитета министров или Государственного совета. Они осуществляли детальное изучение вопроса и разработку законопроекта.

Рассмотрение законодательного вопроса в специальной комиссии означало и более широкое его обсуждение, и большую гласность этого обсуждения. Особенно характерно такое положение для сравнительно либеральных 1860-х годов. В комиссии тогда привлекались в качестве «сведущих людей» видные специалисты, практики, например, профессора, педагоги и другие лица. Многие комиссии издавали свои «Труды», содержащие большое количество статистического материала, записок, проектов и т.п. документов. Такие издания, даже если в результате работы комиссии и не последовало ожидаемой реформы, имеют большую ценность как источник по истории правительственной политики в области народного образования, положения русской школы и общественной педагогической мысли. Таковы, например, «Труды высочайше учрежденной комиссии по вопросу об улучшениях в средней общеобразовательной школе» (вып. 1–7, СПб., 1900) или «Труды комиссии по преобразованию высших учебных заведений» (вып. 1–5, СПб., 1903) и др.

Наиболее, пожалуй, гласно и широко обсуждался проект устава низших и средних училищ 1862 г. Подготовленный в Главном правлении училищ, он был опубликован в «Журнале Министерства народного просвещения» «с целью вызвать о нем суждение в литературе», а также в Петербургских и Московских ведомостях. Одновременно проект был разослан попечителям учебных округов для обсуждения в педагогических советах гимназий. «Желая доставить ему

<sup>1</sup> Кочаков Б.П. Русский законодательный документ... С. 362.

возможное совершенство и вместе с тем собрать мнения о столь важном деле наибольшего числа педагогов, г. министр нашел необходимым, до окончательного рассмотрения и утверждения означенного проекта, препроводить его... для полного и всестороннего обсуждения в педагогических советах всех гимназий... Разбор проекта должен происходить совершенно свободно, без всякого стеснения с чьей бы то ни было стороны и касаться не одних только частных, но и целой системы народного образования... с принятием при этом в соображение и мнений, высказанных печатно...», — говорилось в сопроводительном предписании министерства. С учетом многочисленных замечаний и предложений как педагогических советов, так и авторов статей в прессе проект был переделан в Ученом комитете и вновь напечатан под названием «Проект устава общеобразовательных учебных заведений», после чего вновь направлен в учебные округа для обсуждения в советах университетов и педагогических советах гимназий. Кроме того, в 1862 г. проект был переведен на иностранные языки и разослан на отзыв зарубежным педагогам. Всего, не считая иностранных, было прислано 466 отзывов (в том числе отзывы Н.И. Пирогова и Л.Н. Толстого). Свод замечаний и сами замечания были опубликованы<sup>1</sup>. Указанный комплекс материалов является одним из богатейших источников изучения отечественной и зарубежной педагогической мысли.

Однако прецедент с проектом устава низших и средних училищ в дальнейшем почти не имел аналогий. В целом для российского законодательства характерна, скорее, ситуация, сложившаяся в 1888 г. в связи с деятельностью комиссии по пересмотру устава реальных училищ и гимназий. Задуманное Министерством народного просвещения приглашение в комиссию представителей земств и городских дум вызвало возмущение у всесильного тогда К.П. Победоносцева: «Здесь важен не столько результат, сколько *способ и процедура* совещания... Как только соберутся люди из земств и городов, слышатся самые беспорядочные речи и на газетных листах появятся рассуждения невежд и болтунов о таком предмете, который можно обсуждать лишь в тишине людям, знающим дело на опыте. Смута эта немедленно перенесется в учебные заведения и можно будет опасаться самых плачевных последствий... Правительство должно... не призывать толпу болтунов и писак к обсуждению таких важных и специальных предметов, как устройство учебных курсов»<sup>2</sup>. В результате Министерство вынуждено было создать новую комиссию, состоявшую из узкого круга чиновников, которая и завершила работу по проекту уже без всякого участия общественности.

Общественная инициатива в выработке законодательства была весьма ограниченной. Вплоть до 60-х годов XIX в. она сводилась к праву дворянских

<sup>1</sup> Замечания на проект устава общеобразовательных учебных заведений и на проект общего устройства народных училищ. СПб., 1862.

<sup>2</sup> Кочаков. Б.П. Русский законодательный документ... С. 345–346.

обществ ходатайствовать об общественных нуждах, а также к праву отдельных лиц подавать проекты и предложения в Комиссию по принятию прошений (с 1810 по 1835 г. существовала при Государственном совете, с 1835 г. существовала на правах Собственной е. и. в. канцелярии). Как для законодательства в целом, так и в особенности для законодательства по вопросам народного образования, критического значения эти права не имели.

После введения земских учреждений земства (сначала уездные и губернские, с 1890 г. — только губернские) получили право ходатайства, правда, ограниченное «местными нуждами и пользами» и сложной бюрократической процедурой рассмотрения. Значительное число земских ходатайств касалось вопросов народного образования. Это и учреждение должности «земский инспектор народных училищ»<sup>1</sup>, и изменение состава уездных училищных советов в сторону преобладания там земства<sup>2</sup>, и расширение курса народных училищ<sup>3</sup>, и введение в них преподавания гигиены<sup>4</sup>, и использование доходов сельских обществ от питейной торговли на нужды народного образования<sup>5</sup>, и ограничение вмешательства начальства средних учебных заведений в семейную жизнь учащихся<sup>6</sup>, и уничтожение привилегий классического образования перед реальным<sup>7</sup>, и изменение положения о женских гимназиях и прогимназиях<sup>8</sup> и многое другое. Подавляющее большинство подобных ходатайств отклонялось сначала министром народного просвещения, а затем, по его представлению, — и Комитетом министров. За 1865—1892 гг., как нами подсчитано, из ходатайств земств по вопросам народного образования отклонен был 61%<sup>9</sup>.

Таким образом, земские ходатайства по вопросам народного образования, будучи ценнейшим памятником по истории общественной педагогической мысли и общественно-педагогического движения, являются источником не столько по истории русского законодательства, сколько по истории консервативной политики правительства, не допускавшего в это законодательство ни малейших либеральных начинаний<sup>10</sup>.

После 1905 г. право законодательной инициативы получила также Государственная дума. По смыслу ст. 57 «Учреждения Государственной думы», она

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 3734. Ж. 3. 24/ХІІ 1874. Ст. 790.

<sup>2</sup> Там же. Оп. 1. Д. 3485. Ж. 3. 13/Х 1870. Ст. 482. Оп. 2. Д. 5396. Ж. 3. 25/Х и 23/ХІ 1899. Ст. 1200. 1308; Д. 5066. Ж. 3. 18/Х 1894. Ст. 618; Д. 5204. Ж. 3. 17/ІХ 1896. Ст. 714; Д. 5269. Ж. 3. 20/У 1897. Ст. 467; Д. 5280. Ж. 3. 14/Х 1897. Ст. 854; Д. 5449. Ж. 3. 23/У 1900. Ст. 572 и т.д.

<sup>3</sup> Там же. Оп. 1. Д. 3915. Ж. 3. 23/УІІІ 1877. Ж. 3. Ст. 452.

<sup>4</sup> Там же. Д. 4041. Ж. 3. 31/УІІ 1879. Ст. 421; Д. 4517. Ж. 3. 11/ІІ 1886. Ст. 127.

<sup>5</sup> Там же. Оп. 2. Д. 5496. Ж. 3. 13/ІІІ 1901. Ст. 244.

<sup>6</sup> Там же. Д. 4922. Ж. 3. 9/УІ 1892. Ст. 489.

<sup>7</sup> Там же. Д. 5457. Ж. 3. 24/Х 1900. Ст. 971.

<sup>8</sup> Там же. Оп. 1. Д. 4445. Ж. 3. 5/ІІ 1885. Ст. 141.

<sup>9</sup> См.: Кочаков Б.П. Указ. соч. С. 336.

<sup>10</sup> Земские ходатайства по вопросам народного образования. 1865—1905 гг. Справочное пособие для исследователей / сост. Э.Д. Днепров, И.Ю. Маклакова. М., 2014.

имела право указывать на желательность того или иного закона, после чего соответствующее министерство либо брало на себя разработку этого закона и только потом представляло его в Думу уже для обсуждения, либо отказывалось от разработки, и только тогда за эту разработку должна была взяться сама Государственная дума. Таким образом, право ее законодательного почина было и по букве закона, и на практике ограничено, обсуждение же приобретало по необходимости гласный характер. Заседания Государственной думы не были закрытыми, отчеты о них публиковались в газетах. Поэтому независимо от реального влияния общественного мнения на результаты законодательной деятельности правительства и Государственной думы само это мнение в форме публицистических выступлений представителей различных политических партий и течений получало широкое распространение, что дает богатый материал для историка образования. Здесь собственно законодательные источники смыкаются с публицистическими, с материалами прессы.

Утвержденный императором законодательный акт независимо от его формы должен был направляться в Сенат для «распубликования», после чего он и приобретал полную силу. Формально Сенат имел право отказать в обнародовании закона, если при его выработке были допущены отступления от установленных правил, но фактически этим своим правом Сенат почти никогда не пользовался. Пустой формальностью в самодержавной России было и «контрассигнование» указов соответствующими министрами. Как правило, все эти моменты никак не влияли на существо закона.

**Публикация законодательства.** Важен по существу и небезразличен для историка факт включения того или иного узаконения в Полное собрание законов и далее — его кодификация в Своде законов. До 1826 г. дело кодификации законодательства находилось в России в хаотическом состоянии. Сохраняло действенность Уложение 1649 г., к нему добавлялись многочисленные «новоуказные статьи» петровского царствования и его наследников, необозримая масса именных указов, повелений, указов Сената и т.д. Деятельность неоднократно, со времени Петра I, создаваемых «уложенных комиссий», комиссий по составлению законов не привела к практическим результатам. Лишь созданное 31 января 1826 г. II Отделение собственной е. и. в. канцелярии, положив в основу своей деятельности, в отличие от предшественников, не составление нового кодекса законов, а систематизацию уже имеющегося законодательного материала, смогло в 1830 г. издать 45 томов Полного собрания законов Российской империи, куда вошли все выявленные составителями и признанные ими достойными включения законы с 1649 г. по 3 декабря 1825 г. — всего 30 600 актов. В дальнейшем это же учреждение (в 1880 г. его сменил Кодификационный отдел Государственного совета, с 1893 г. — Отделение Свода законов Государственной канцелярии) издавало в течение 1830–1884 гг. второе Полное собрание законов (55 томов, два тома дополнений), куда вошли законодатель-

ные акты с 12 декабря 1825 г. по 28 февраля 1881 г. С 1883 по 1917 г. издавалось третье Полное собрание законов; успело выйти 33 тома, охвативших законодательство с 1 марта 1881 г. по 31 декабря 1913 г. Включение того или иного акта в Полное собрание законов означало, помимо всего прочего, признание его законом в отличие от распоряжения. С 1863 г. стало издаваться сначала еженедельно, затем 2 раза в неделю и даже 2–3 раза в день «Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате». Круг законодательных актов, вошедших в это издание, значительно шире.

И то и другое издание служили лишь материалом для последующей кодификации. Первый Свод законов Российской империи был издан в 1832 г. и включал систематическое собрание законов, вышедших и обобщенных на момент его издания. Он состоял из 15 томов. Позже отдельными томами выходили дополнения. В 1842 г. был издан новый свод, затем также многочисленные «Продолжения» к нему. В дальнейшем (1857, 1876, 1886, 1891, 1906 гг. и т.д.) Свод законов переиздавался, регулярно выходили и «Продолжения» к нему<sup>1</sup>.

Материалы Свода законов (в частности его тома XI, изданного в 1893 и 1911 гг.) служат источником изучения законодательства по вопросам образования в кодифицированном виде. На статьи Свода законов имеются постоянные ссылки в многочисленных печатных и архивных источниках по истории образования. Эти материалы позволяют представить как бы одновременный срез действующего в Российской империи права применительно к любым вопросам образования.

Следует также иметь в виду, что именно тома Свода законов были источником юридических сведений авторов и земских ходатайств, и публицистических статей, и думских законопроектов по образованию.

Законодательные акты, относящиеся к ведомству Министерства народного просвещения, собраны и опубликованы в отдельном издании. На основании «высочайшего» повеления от 9 сентября 1863 г. было предпринято издание в хронологическом порядке «высочайших» повелений, указов, мнений Государственного совета, положений Комитета министров и других законодательных актов по вопросам народного образования и учебных заведений, находящихся в ведении Министерства народного просвещения. Министерские распоряжения, циркуляры и предписания были изданы отдельно. В результате в течение 1864–1904 гг. вышло 17 томов «Сборника постановлений по Министерству народного просвещения», охватывающих узаконения по этому ведомству за 1802–1900 гг. (а также один том дополнений и три выпуска алфавитных указателей к изданию), и «Сборник распоряжений по Министерству народного

<sup>1</sup> Наиболее полный свод данных см.: *Маркова Н.Г.* Основные издания законодательных актов Российской империи // Актуальные проблемы архивоведения и источниковедения. Сборник научных трудов. М., 1983. С. 2.



просвещения» (издание не закончено, вышли первые семь томов и тома 14–16, охватывающие 1802–1879 и 1898–1904 гг.)<sup>1</sup>.

В «Сборник постановлений по Министерству народного просвещения» вошло более 20 тыс. различных узаконений. Часть из них (немногим более 50%) опубликована в Полном собрании законов, часть извлечена из дел архивов Департамента народного просвещения, Канцелярии министра народного просвещения и II Отделения собственной е. и. в. канцелярии (28%), остальная часть опубликована в «Журнале Министерства народного просвещения» или предшествующих ему периодических изданиях.

Таким образом, «Сборник постановлений по Министерству народного просвещения» является *наиболее полным изданием* законодательных актов по вопросам народного образования, значительно более полным, чем Полное собрание законов. Например, вне последнего оказались опубликованные в этом сборнике «высочайшее» повеление от 29 июня 1826 г. об учреждении Комитета для рассмотрения учебных пособий, резолюция Николая I от 6 декабря 1826 г. на записке министра народного просвещения о новом распределении губерний по учебным округам, утвержденный «всеподданнейший» доклад от 16 декабря 1840 г. об учреждении звания почетных попечительниц женских училищ, положение Комитета министров от 13 сентября 1838 г. о порядке надзора за сельскими крестьянскими школами в Остзейских губерниях и многие другие. При этом часть таких узаконений не опубликована и в «Журнале Министерства народного просвещения», помещавшем, как правило, постановления и распоряжения по учебному ведомству на своих страницах.

Особая ценность «Сборника постановлений по Министерству народного просвещения» в сравнении с другими публикациями законодательства об образовании состоит в том, что помимо текста самого закона публиковались мнения Государственного совета, нередко — выписки из его журналов, а также представления Министерства народного просвещения в Государственный совет (или в Комитет министров), в котором детально излагались суть вопроса, его история, предшествующие узаконения по данному вопросу и подробные сообщения министерства, часто со ссылкой на зарубежный опыт. Иногда справки по зарубежному опыту составляли самостоятельную часть представления министерства.

Именно указанная важнейшая особенность «Сборника постановлений...» послужила основанием для того, чтобы выбрать это издание как основной источник публикации документов в настоящем сборнике.

<sup>1</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 1–17. СПб., 1864–1904; Дополнение к «Сборнику постановлений по Министерству народного просвещения». 1803–1864. СПб., 1887; Алфавитный указатель к «Сборнику постановлений по Министерству народного просвещения». 1802–1881. СПб., 1888; Там же. 1881–1900. СПб., 1906; Сборник распоряжений по Министерству народного просвещения. Т. 1–7, 14–16. СПб., 1866–1907.

Источниковедческий парадокс состоит, однако, в том, что этот самый полный и едва ли не самый ценный источник материалов по истории отечественного образования реже всего используется в историко-педагогической литературе.

Такова в общих чертах характеристика законодательной деятельности в сфере образования в дореволюционной России. Ее отличительными особенностями, повторим, были воплощение в законодательных актах курса образовательной политики государства на разных этапах исторической жизни страны и, соответственно, глубокая вовлеченность в эту деятельность высших государственных учреждений. Это последнее обстоятельство отражает далеко не только бюрократическую централизацию российского законотворчества. В нем очевидны и позитивные моменты, а именно — выработка узаконений в образовательной сфере усилиями коллективного разума сановной бюрократии, что обеспечивало не узко ведомственный, а государственный подход к проблемам образования. Другое дело, что этот государственный подход, во-первых, нередко расходился с истинными потребностями страны, и, во-вторых, что жизнь постоянно обгоняла законодателей, что грузное движение самодержавной законодательной машины не поспевало за постоянно ускорявшимся историческим процессом. В итоге этот разрыв привел к краху и законодательной машины, и самого законодателя — самодержавия.

# Часть I. ПЕРВАЯ ЧЕТВЕРТЬ XIX ВЕКА

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОБРАЗОВАНИИ ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XIX ВЕКА

При всех его несомненных успехах в деле просвещения XVIII в. оставил в наследие наступившему XIX в. две фундаментальные задачи — создание системы образования в России и организацию управления этой системой в центре и на местах. Обе эти задачи уже в конце 1801 г. обсуждались в состоящем из «молодых друзей» Александра I так называемом Негласном комитете, который стал в то время своеобразной лабораторией, где разрабатывались проекты реформ и других правительственных мероприятий.

Впервые вопросы просвещения были рассмотрены в Негласном комитете 23 декабря 1801 г., когда была прочитана записка Ф. Лагарпа о народном образовании. 11 апреля 1802 г. там же был оглашен проект Лагарпа об организации Министерства народного просвещения. Члены комитета решили отложить подробное рассмотрение этого проекта до разработки общего положения о министерствах. В ходе этой разработки обсуждались задачи и функции будущего министерства и различные варианты его названия — от Министерства общественного образования и воспитания до Министерства народного просвещения. Как отмечал официальный историограф Министерства народного просвещения С.В. Рождественский, «главной задачей вновь образуемой отрасли высшего государственного управления было объединение раздробленных до толе мероприятий по насаждению общего образования во всех его степенях»<sup>1</sup>.

8 сентября 1802 г. последовал Манифест об учреждении министерств. В соответствии с этим Манифестом Министерство народного просвещения приобрело широчайшие функции: оно руководило всеми научными учреждениями и учебными заведениями всех видов (исключая те, которые находились в специальных ведомствах), цензурой, библиотеками, музеями и всякими другими учреждениями, «какие впредь для распространения наук быть могут».

В тот же день, 8 сентября 1802 г., был подписан указ о создании при министерстве Комиссии об училищах, в которую вошли Н.Н. Новосильцев, А. Чарторыйский, П.Н. Строганов, Ф.М. Клингер, В.Н. Каразин и др. Комиссия об училищах с энтузиазмом взялась за дело. В скором времени в ее распоряжении находилось несколько проектов организации различных учебных заведений, составленных ее членами, в том числе проект Чарторыйского «Начала для

<sup>1</sup> *Рождественский С.В.* Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802–1902. СПб., 1902 (далее — Исторический обзор...). С. 35.

образования народного воспитания в Российской империи». Этот проект лег в основу «Предварительных правил народного просвещения», утвержденных Александром I 24 января 1803 г.

Принципы, намеченные в Манифесте об учреждении министерств и в указе об обязанности Комиссии об училищах, развивались здесь в стройную систему. В основу ее была положена идея общеобразовательной школы, необходимой «для нравственного образования граждан». Профессиональные цели школы ограничивались тем, что она должна была воспитывать просвещенных чиновников.

«Предварительными правилами» учебные заведения разделялись на четыре разряда «соответственно обязанностям и пользам каждого состояния»: приходские училища, уездные училища, гимназии и университеты. Учебные планы в этих учебных заведениях устанавливались так, что каждое низшее училище служило подготовительной ступенью к высшему, до университета включительно, «где преподаются науки во всем пространстве, нужные для всех званий и разных родов государственной службы». Университет во главе с попечителем представлял собой «учебно-административное средоточие своего округа»: в его подчинении находились гимназии. Директора гимназий имели «общее смотрение» за уездными училищами, а смотрители уездных училищ наблюдали за порядком в училищах приходских. Содержание гимназий и уездных училищ обеспечивалось казной, Приказами общественного призрения и доходами городских обществ. Вопрос о содержании приходских училищ откладывался «впредь до соображения местных обстоятельств и удобностей».

«Предварительные правила народного просвещения» были своеобразной декларацией прогрессивных принципов образовательной политики первых лет александровского царствования. «Предварительные правила» имели очевидную преемственность с западноевропейскими образовательными планами, в частности с планом, представленном Кондорсе в 1792 г. Законодательному собранию Франции, с уставом польской Эдукационной комиссии 1783 г. Но столь же очевидно, что эти правила были далеки от некритических заимствований, что в них учитывались традиции и потребности российского просвещения.

Еще до утверждения «Предварительных правил» в указе от 8 сентября 1802 г., в котором перечислялись обязанности Комиссии об училищах, говорилось, что «главной целью, которую должны иметь члены тех отделений (Комиссии. — Э. Д.), где еще нет университетов, есть учреждение оных». В соответствии с этой целью «Предварительные правила» более всего уделили внимание университетам. Кроме существующих университетов в Москве, Дерпте и Вильне утверждались университеты в Петербурге, Харькове и Казани. «Затем предназначаются для университетов города: Киев, Тобольск, Устюг Великий и другие, по мере способов, какие найдены будут к тому удобными». Университетам предоставлялись очень широкие права: они приравнивались к коллегиям.

Вскоре после издания «Предварительных правил» Комиссия об училищах, переименованная в Главное правление училищ, приступила к выработке общего университетского устава.

5 ноября 1804 г. были опубликованы утвердительные грамоты и уставы Московского, Казанского и Харьковского университетов. Все три устава были практически тождественны, что делает их по сути первым *общим* уставом российских университетов. Но вместе с тем в уставы закладывалась мысль о предоставлении возможности каждому университету развиваться самостоятельно с учетом местных требований и условий. Уже эта модель, позднее не повторявшаяся ни в одном из последующих университетских уставов, свидетельствовала о либеральном духе Устава 1804 г. (Еще ранее — 12 декабря 1802 г. был утвержден Устав Дерптского университета и 18 мая 1803 г. — Устав Виленского университета, позже согласованные с Уставом 1804 г.)

По Уставу 1804 г. каждый университет становился центром управления учебным округом и входящими в него учебными заведениями. Университет получал право контроля над их учебно-воспитательной деятельностью, право назначения и увольнения их учителей, представление директоров гимназий к назначению министром просвещения. Для заведования учебными заведениями округа при университете создавался Училищный комитет в составе ректора и выбранных Советом университета ординарных профессоров. Этот комитет обязан был ежегодно представлять совету университета отчеты о состоянии учебной части в округе.

Устав 1804 г. наделял университеты достаточно широкой автономией, коллегиальной формой управления, выборным началом и свободой преподавания.

Высшей инстанцией по делам учебным и судебным был Совет университета, состоявший из ординарных и заслуженных профессоров<sup>1</sup>. Права Совета были обширны: он избирал ректора, инспектора казенных студентов, деканов, профессоров, адъюнктов; назначал учителей в гимназии и уездные училища своего округа; определял порядок жизнедеятельности как университета, так и всех учебных заведений, ему подведомственных; контролировал деятельность хозяйственных учреждений; являлся высшей инстанцией суда. Совет собирался ежемесячно не только для решения текущих вопросов, но и для научного обсуждения «ученых сочинений, новых открытий, опытов, наблюдений и исследований». Все дела в Совете решались большинством голосов и открытым голосованием. Закрытое голосование проходило только при выборах.

Исполнительная власть вверялась правлению университета, состоявшему из ректора, деканов факультетов и не переменного заседателя, который назначался попечителем университета из числа ординарных профессоров. Попечитель университета, являясь членом Главного правления училищ, постоянно жил в Санкт-Петербурге и осуществлял лишь общее наблюдение за университетом.

Главная цель университета состояла в «приготовлении юношества для вступления в различные звания государственной службы» (§ 1). Университет имел четыре факультета — нравственно-политических наук; физических и

<sup>1</sup> Звание заслуженного профессора присваивалось после 25 лет службы и давало право на пенсию в размере полного оклада жалования.

математических наук; медицинских наук; словесных наук. Состав кафедр был различным в разных университетах. Срок обучения был трехлетним. В университет принимались лица всех состояний.

По отношению к студентам и свободе преподавания Устав 1804 г. усвоил одну из главных мыслей М.В. Ломоносова — «науки называются свободными для того, чтобы всякому оставлена свобода их приобретать»<sup>1</sup>. Устав не знал словесных 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» (§ 109).

Это требование было, однако, трудно осуществимым. Как отмечал попечитель Харьковского университета, «если бы университет сохранил в строгом смысле все правила, которыми должен руководствоваться при приеме студентов, то он не имел бы ныне ни одного студента»<sup>2</sup>.

Три главные причины обуславливали постоянную нехватку студентов в университетах. Первая — слабый интерес общества к высшему образованию. Вторая — собственно университетский порок — чтение лекций на иностранных языках выписанными из-за границы профессорами. И третья причина — низкий уровень предуниверситетского образования абитуриентов университетов.

Для локализации этой, третьей причины университеты пошли на создание одно- и двухгодичных приготовительных курсов. Вторую причину стремились преодолеть впервые организованными командировками за границу русских профессоров и студентов. С первой же из указанных причин правительство решало бороться старыми традиционными средствами: введение служебных привилегий и казенных стипендий.

Первое средство предназначалось для дворянства, тяготевшего к военной службе и, соответственно, — к специальным учебным заведениям. Второе — для бедняков-разночинцев, которые особенно нуждались в государственной поддержке при прохождении университетского курса.

Таким образом, Устав 1804 г. высоко ставил университеты и наделял их широкими правами. Как справедливо отмечал исследователь университетских уставов Б.Б. Глинский, этот устав «по сравнению с 1755 годом (Устав Московского университета. — *Э. Д.*), никоим образом не составил регрессивного течения. Законодатель заботливо снабдил его привилегиями, но рядом с этим возложил на него и чрезвычайно сложные обязанности, при наличии которых университет должен был явиться воистину очагом просвещения, освещающим окружающую жизнь лучами знания и научной истины. Его автономия была незыблема, и над ним установлен лишь контроль постольку, поскольку это входило вообще в задачи молодого Министерства просвещения с его широкими культурными задачами начала текущего (XIX) столетия. Университет был уже значительно приноровлен к условиям русской жизни. Полицейско-

<sup>1</sup> *Рождественский С.В.* Исторический обзор... С. 58.

<sup>2</sup> Там же. С. 62.

административная тенденция государства его не давит, и ему дается широкий простор развития своих естественных просветительных сил и задач»<sup>1</sup>.

Тогда же, 5 ноября 1804 г., был утвержден «Устав учебных заведений, подведомых университетам», разработанный академиком Н.И. Фусом. Еще 27 сентября 1802 г. Фус представил Комиссии об училищах «начертание» тех перемен, которые надлежало провести в «Уставе о народных училищах» 1786 г. в соответствии с новыми принципами организации системы образования. По плану Фуса, рассчитанному на преемственность образовательных традиций и установлений, надлежало создавать систему новых средних и низших школ путем реорганизации уже существующих: прибавлением новых классов, расширением учебного плана, новым распределением предметов преподавания. По мнению Фуса, 16-летний опыт существования главных и малых народных училищ подготовил проводимую реформу. Для нее недоставало только учителей. И на этом направлении он предлагал сосредоточить основные усилия, восстановив учительскую гимназию и создав педагогические институты при университетах.

«Устав учебных заведений, подведомых университетам», утвержденный 5 ноября 1804 г., представлял собой подробное развитие общих начал, изложенных в «Предварительных правилах народного просвещения». Этот Устав был самым гуманным и либеральным образовательным актом в истории отечественного просвещения. 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.

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.

Такое отношение обуславливалось тремя основными причинами. Первая из них — неприятие всесословных гимназий дворянством, зараженным, по словам историка гимназического образования в России И. Алешинцева, «сословными предрассудками о своей белой кости», которое «не хотело видеть своих детей вместе с разночинцами и смердами» и потому пребывало по отношению к гимназиям в состоянии «пассивной забастовки»<sup>2</sup>. Вторая причина — слабая

<sup>1</sup> Глинский Б.Б. Университетские уставы // Исторический выпуск. 1900. Январь. Т. LXXIX. С. 309.

<sup>2</sup> Алешинцев И. История гимназического образования в России (XVIII–XIX век). СПб., 1912. С. 41–42.

потребность российского общества того времени в образовании. И третья — негативное отношение многих наиболее образованных представителей этого общества к либеральным идеям александровской реформы.

По существу Устав 1804 г. обогнал свою эпоху, как минимум, на полвека. Более того, в школьных преобразованиях периода «великих реформ» (Устав гимназий и прогимназий, утвержденный 19 ноября 1864 г.) получают воплощение далеко не все его ключевые идеи: в них не будет ни светскости, ни бесплатности гимназического образования (бесплатность сохранится только для начальной школы), ни преемственности средней и низших ступеней образования. Эти идеи будут отбракованы последующей образовательной политикой правительства: преемственность низшей и средней школы — до 1905 г.; бесплатность и светскость образования — до 1917 г. Но, так или иначе, названные принципы прочно войдут в русское общественно-педагогическое сознание и постепенно будут отвоевывать себе место в отечественной школе.

«Устав учебных заведений, подведомых университетам» устанавливал образовательную преемственность и административное соподчинение учебных заведений различных уровней. Но вверив управление учебным округом и университетом коллегиальным учреждениям, он не провел начало коллегиального управления на ниже стоящие учебные заведения. Во главе средних и низших школ стояла единоличная власть директоров и смотрителей.

Перед каждым разрядом учебных заведений Устав ставил две цели: готовить к поступлению в школу высшего уровня и дать законченное образование тем, кто не желает продолжать обучение. Так, перед гимназиями ставились цели приготовления к университетам и «преподавания наук, хотя начальных, но полных», для тех, кто не будет продолжать учение в университете. Уездные училища должны были готовить к продолжению образования в гимназиях, а также «открыть детям различного состояния необходимые познания, сообразные состоянию их и промышленности». Цель приходских училищ — приготовить к обучению в училищах уездных и «доставить детям земледельческого и других состояний сведения, им пригодные, сделать их в физическом и нравственном отношениях лучшими, дать им точные понятия о явлениях природы и истребить в них суеверия и предрассудки, действия коих столь вредны их благополучию, здоровью и состоянию». Так широко цель начальных училищ не ставилась никогда позже.

Учебный курс гимназий, в соответствии со свойственным эпохе пониманием общего образования, был, как уже отмечалось, энциклопедическим. Он распределялся на четыре годичных класса и включал следующие предметы: латинский, немецкий и французский языки, географию и историю, статистику, философию и изящные науки, начала политической экономии, математику чистую и прикладную, опытную физику и естественную историю, основания коммерческих наук и технологий, рисование. Очевидно, что этот учебный курс отличался явной многопредметностью и перегрузкой.



В уездном училище обучение было двухгодичным. Здесь преподавались: Закон Божий и священная история, должности человека и гражданина, русский язык (в губерниях с нерусским населением — и местный язык), грамматика, чистописание, всеобщая и русская география и история, арифметика и геометрия, физика и естественная история, рисование, а также «начальные правила технологии, имеющие отношение к местному положению и промышленности». Этот учебный курс, рассчитанный, повторим, на два года, также был явно максималистским.

Срок обучения в приходских училищах ограничивался одним годом. Предметами изучения были: чтение, письмо, первые действия арифметики, Закон Божий и нравоучение, книга для чтения «Краткое наставление о сельском домоводстве».

Государственная казна освобождалась от каких-либо затрат на приходские училища. В городах предписывалось заниматься ими городским самоуправлением, в казенных селениях они предоставлялись самим крестьянам, в помещичьих — приходские училища вверялись «просвещенной и благонамеренной попечительности» помещиков. Все это изначально ставило под сомнение сколько-нибудь нормальное развитие школ для народа, коего в итоге и не произошло.

Крайне медленно развивались также гимназии и университеты, при негативном отношении к ним дворянства, предпочитавшего военные учебные заведения. Между тем гимназия открывала путь в университет, а университет обещал в перспективе обер-офицерский чин. Чтобы закрыть обходные пути к чинам, в «Предварительных правилах народного просвещения» было постановлено: «Ни в какой губернии спустя пять лет по устройении... училищной части никто не будет определен к гражданской должности, требующей юридических и других познаний, не окончив учения в общественном или частном училище». И действительно, в августе 1809 г. вышел подготовленный М.М. Сперанским знаменитый указ об экзаменах на чин. Этот указ, упрекнув дворянство в том, что оно менее других приемлет участие в школьном воспитании своих детей, поставил его служебную карьеру в зависимость от университетского диплома.

Значение Указа от 6 августа 1809 г. было громадно. Известный историк гимназического образования в России И. Алешинцев писал по этому поводу:

«Хотя сам М.М. Сперанский в 1811 году и назвал излишними затеями все свои предположения и желание двинуть грубую толщу, но толща эта указом 6-го августа была сдвинута, пассивная забастовка общества по отношению к гимназиям кончилась, будущие чиновники стали учиться. Данный толчок не переставал постоянно оказывать свое действие, пробужденное сперва силою от вялости и невежества общество пришло мало-помалу к сознанию своей умственной наготы; возбуждение... действием времени и данным единожды движением вошло в общую привычку, словом из средства искусственного обратилось в естественный порядок вещей и привело к таким результатам,

что в следующее царствование, когда просвещение стало считаться опасным, пришлось наложить на стремление к образованию искусственные преграды. Это, полагаем, лучший суд и самая верная оценка мероприятия Сперанского»<sup>1</sup>.

Остается добавить, отмечал И. Алешинцев, «что уже никогда больше не приходилось правительству побуждать общество к образованию, но, наоборот, только его сдерживать»<sup>2</sup>.

Следует отметить, что Сперанский отрицательно относился к избранному правительством способу построения системы образования «сверху» — с университетов. «Здравый смысл, — писал он, — требует начинать вещи с их основания и вести к совершенству постепенно, и, следовательно, должно было начать народными школами и кончить Академией»<sup>3</sup>.

Обрезание «Устава учебных заведений, подведомых университетам» началось не с названных ранее его социально-педагогических идей, а с внутринедагогической его стороны — с его учебных планов. Недовольство учебным планом александровских гимназий имело под собой определенное основание. Как уже отмечалось, этот план отличался перегруженностью и многопредметностью.

Одним из первых на это обстоятельство обратил внимание будущий идеолог самодержавия, 24-летний попечитель Санкт-Петербургского учебного округа, почетный член (а с 1818 г. — президент) Петербургской академии наук С.С. Уваров. Поскольку любимым предметом его занятий были древние языки, Уваров, ссылаясь на зарубежный опыт, решил заменить энциклопедичность учебного плана гимназий введением в него древних языков. В 1811 г. он разработал учебный план 1-й Санкт-Петербургской гимназии, в котором уже не было ни философии, ни политологии, ни естественной истории и т.д., но зато **впервые в истории отечественного просвещения в гимназии вводились Закон Божий и древние языки**: как «один из главных способов образования» — латинский язык 32 часа и греческий язык — 6 часов в двух старших классах гимназии.

Поначалу этот учебный план вводился в 1-й Санкт-Петербургской гимназии в виде опыта на три года. Спустя восемь лет, 27 марта 1819 г. он был распространен на все гимназии. Так в русской средней школе родилось классическое образование.

И здесь впервые проявилась **политическая подоплека российского классицизма**. Для подавляющего большинства членов Главного правления училищ, проводившего эту реформу, основными ее целями были замещение классицизмом энциклопедичности образования, «исключение общественных и философских

<sup>1</sup> Алешинцев И. История гимназического образования в России... С. 54–55.

<sup>2</sup> Алешинцев И. Сословный вопрос и политика в истории наших гимназий в XIX веке. Исторический очерк. СПб., 1908. С. 10.

<sup>3</sup> Рождественский С.В. Материалы для истории учебных реформ в России в XVIII–XIX веках. СПб., 1910. С. 372–374.

наук как опасных в политическом и религиозном отношении, поднятие религиозности образования»<sup>1</sup>.

Так политически подтачивались и постепенно отмирали либеральные идеи реформирования образования первых лет александровского царствования. Вместе с тем со временем все более обнаруживались и объективные слабые стороны учебной работы созданных в то время гимназий. Становилось все более ясно, что эти гимназии не удовлетворяли потребностей как тех, кто готовился «к слушанию академических и университетских наук», так и тех, кто не желал продолжать образование в университете. Богатые дворяне, как уже отмечалось, вообще старались избегать всеобщей школы. Бедные чиновники, купцы, мещане, желавшие поскорее пристроить своих детей на службу или к конкретным делам, не доводили их до старших классов гимназий, которые оканчивали немногие.

Как отмечал официальный историограф Министерства народного просвещения, крупный русский историк С. В. Рождественский, «творцы устава, создавая школу, общую для всех сословий и всех местностей, предполагали такое единство образовательных потребностей общества, какого в действительности не существовало. Оказалось необходимым сообщить известную гибкость общим типам школы, приспособляя их к сословным и местным потребностям. Дворянству сделана была уступка постепенным открытием при некоторых гимназиях “благородных пансионов”. Одни из них были только воспитательными заведениями, питомцы которых проходили научные предметы в гимназии; в других, в дополнение к гимназическому курсу, преподавались еще предметы, особенно ценимые дворянами: военные науки и «приятные искусства»; третьи, наконец, по примеру Московского университетского благородного пансиона, делались совершенно самостоятельными учебно-воспитательными заведениями, с гимназическим курсом, дополненным некоторыми науками и искусствами, между прочим теми, которые нужны были для экзамена по указу 6 августа 1809 г. Иначе удовлетворены были потребности купечества и мещанства, искавших прежде всего подготовки к практической деятельности... Эта цель достигалась открытием при гимназиях и уездных училищах особых классов для преподавания наук, имеющих близкое отношение к местной торговле и промышленности»<sup>2</sup>.

Так были учреждены: при смоленской гимназии в 1804 г. — классы коммерческих наук, при херсонской гимназии в 1814 г. — мореходный класс, при ревельском училище в 1815 г. — коммерческий класс. В некоторых случаях этим специальным курсам давалось такое развитие, в ущерб общим предметам гимназического курса, что общеобразовательные гимназии превращались в профессиональные учебные заведения: например, коммерческие гимназии — в Одессе, Таганроге, водоходное училище — в Риге и др. *Таким образом, первые*

<sup>1</sup> Рождественский С. В. Исторический обзор... С. 133.

<sup>2</sup> Там же. С. 69–70.

*зачатки среднего профессионального образования в России возникли в недрах русской общеобразовательной школы.*

К 1817 г. наметилось кардинальное изменение образовательной политики Александра I под влиянием идей Священного союза. Ключевой из этих идей была мысль об оздоровлении народного образования путем выстраивания его на религиозных началах. Манифест 24 октября 1817 г. придал этому «оздоровлению» организационные формы, учредив Министерство Духовных дел и народного просвещения. «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».

Для нового управления нужны были новые люди, решительно осуждавшие систему образования, созданную в предшествующую эпоху. Ведущим из этих «новых людей», помимо самого министра, реакционного мистика князя А.Н. Голицына, были печально известные попечитель Казанского учебного округа М.Л. Магницкий и попечитель Санкт-Петербургского учебного округа Д.П. Рунич.

В либерализме предшествующей эпохи, в ее безусловном доверии к просветительным идеям XVIII в., отмечал С.В. Рождественский, «представители нового направления видели источник разного рода политических потрясений и религиозных смут. 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*» (выделено мной. — Э. Д.)<sup>1</sup>.

Первый и основной удар нового министерства был нанесен по университетам. С 1817 г. именно в университетах проявляет себя особенно жестко *«полицейско-административная тенденция государства»*, об отсутствии которой ранее писал Б.Б. Глинский.

Собственно Устав университетов 1804 г. не был отменен. Но по сути он был приостановлен с использованием внутренних рычагов. Внимание нового министерства сосредоточилось на коренных изменениях в учебно-воспитательном процессе во всех учебных заведениях — на замене учебных планов, программ, учебных пособий, общего духа и направления преподавания и т.д. «Все меры по этим вопросам, — как отмечал официальный историограф Министерства С.В. Рождественский, — клонились к одной цели — изгнанию опасного духа философского вольномыслия и установлению спасительного согласия между *верой, ведением и властью*» (выделено мной. — Э. Д.). (Эта триада предшествовала знаменитой триаде С.С. Уварова — «Православие, Самодержавие, Народ-

<sup>1</sup> Рождественский С.В. Исторический обзор... С. 110.

ность»). *«Университетский вопрос*, — подчеркивал Рождественский, — *теперь впервые осложнился политическими соображениями*» (выделено мной. — Э. Д.)<sup>1</sup>.

Истоком этого «осложнения» явились, как и позже в 1849 г., европейские события, в частности участие немецких университетов в национально-конституционном движении, начавшимся в Германии на исходе второго десятилетия XIX в. Именно тогда в российских правительственных сферах возобладал взгляд на немецкие университеты как на очаги революции.

Этот взгляд с подачи известного реакционера М.Л. Магницкого был спроецирован и на русские университеты. Магницкий требовал коренной реформы университетов, уничтожения всех их привилегий, введения строгого контроля за преподаванием. По его словам, «профессора безбожных университетов передают тонкий яд неверия и ненависти к законным властям несчастному юношеству»<sup>2</sup>.

В феврале 1819 г. новый министр князь А.Н. Голицын, ярый клерикал, известный своей склонностью к мистицизму, поручил Магницкому провести ревизию Казанского университета. В отчете о ревизии Магницкий не пожалел ни желчи, ни черных красок. Общий его вывод был однозначен: Казанский университет должен подлежать уничтожению. «Уничтожение сие, — писал Магницкий, — может быть двух родов: 1) в виде приостановления университета и 2) в виде публичного его разрушения»<sup>3</sup>. Вскоре Магницкий был назначен попечителем Казанского университета и приступил к «третьему роду» его уничтожения — к его внутреннему разложению.

14 июня 1819 г. получили высочайшее утверждение начертанные Магницким основания «реформы» Казанского университета. Предстояло: ввести преподавание богопознания и христианского учения, уволить ненадежных профессоров, учредить должность директора по экономической и полицейской части, свести на нет университетскую автономию и полномочия Совета университета, всемерно ограничить свободу преподавания и т.д.

Аналогичный погром был произведен и во вновь созданном в 1819 г. Санкт-Петербургском университете. Здесь в качестве Герострата выступил ярый адепт Магницкого Д.П. Рунич. Погром начался в 1820 г. со знаменитого дела о книге профессора А.П. Куницына «Право естественное». Рунич представил беспощадный отзыв об этом сочинении как «сборе пагубных лжеумствований» и «святотатственным нападении на божественность Св. Откровения, тем более опасном, что оно покрыто широким плащом философии». Книга Куницына была изъята из продажи и библиотек, а ее автор уволен из университета.

В следующем году Рунич уволил еще четырех профессоров, обвинив их в том, что «философия и исторические науки преподаются в университете в духе,

<sup>1</sup> *Рождественский С.В.* Исторический обзор... С. 115–116.

<sup>2</sup> Там же. С. 116.

<sup>3</sup> Там же. С. 118.

противном христианству, и в умах студентов вкореняются идеи, разрушительные для общественного порядка и благосостояния». В 1822 г. были высочайше одобрены предложения Рунича о приостановке приема воспитанников; «о разборе студентов по способностям и нравственности и увольнении безнадежных» и другие аналогичные предложения, исполненные мракобесия<sup>1</sup>.

Магницкий и Рунич пытались распространить нововведения на все университеты. Этого им, однако, сделать не удалось. Московский и Харьковский университеты затронуты были реакцией лишь по касательной и в основном в плане усиления надзора за преподаванием. Виленский университет остался нетронутым. Дерптский университет в 1820 г. получил новый устав, сохранивший дух Устава 1804 г. и внесший лишь некоторые незначительные изменения в учебной и административной части.

В Казанском же и Санкт-Петербургском университетах дух Устава 1804 г. был растоптан. Об автономии университетов речи здесь уже не шло; весь строй университетской жизни был отдан под надзор администрации. В целом о необходимости бдительного наблюдения за преподаванием новые деятели Министерства говорили после 1816 г. так же единодушно, как прежде составители Устава 1804 г. — о свободе преподавания, которая считалась тогда главным условием процветания университетов, а теперь — главным университетским злом.

Теперь уже Ученый комитет Министерства, созданный при Главном правлении училищ 5 августа 1818 г., обсуждал вопрос о требовании от профессоров подробных программ по всем наукам. Главное правление училищ пошло еще дальше и потребовало предъявления подробных конспектов лекций, «без каких конспектов не может быть дозволено впоследствии ни одному профессору и самое преподавание». (Это постановление было утверждено при Николае I следующим министром А.С. Шишковым.)

Магницкий предлагал составить подробные инструкции для всех кафедр. Вместе с Руничем он считал недостаточными меры надзора и требовал исключения ряда наук из курса университетского преподавания. В 1823 г. Магницкий обратился к министру с запиской о запрете преподавания философии, поскольку «нет никакого способа излагать эту науку не только согласно с учением веры, ниже с безвредно для него»<sup>2</sup>.

Для противодействия опасному духу философских и политических наук Главное правление училищ поспешило восполнить «существенный пробел» в университетском преподавании и открыть незамедлительно в университетах кафедры богословия. При этом оно указывало, что «уроки богопознания должны быть продолжением во весь курс ученья прочим предметам, так чтобы все студенты, доколе пребывают в университете, участвовали в сих уроках»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Рождественский С.В.* Исторический обзор... С. 123–124.

<sup>2</sup> Там же. С. 126–127.

<sup>3</sup> Там же. С. 127–128.

Так угасал либеральный дух Устава 1804 г., предвещая будущие мрачные полосы в истории отечественных университетов.

По справедливому замечанию Б.Б. Глинского, «новые мероприятия были введены по соображениям внешней благонамеренности и не имели за собою никаких оправдательных оснований ни по существу действовавших уставов, ни в каких-либо неблагонамеренных течениях академической жизни. *Пожар был произведен чисто-искусственно, и зарево его явилось на историческом фоне отечественной действительности тем грозным явлением, которое, начиная с 1819 г., непрерывно продолжало тревожить общественное настроение во все дальнейшее течение века* (выделено мной. — Э. Д.). Последствия этого пожара были чрезвычайно печальные: потерпев погромы, университеты лишились целого ряда научных сил; отечественные представители науки покинули свои профессии. Упадок университетов повел за собою ущерб и всего научного дела в округах: уровень средних и низших училищ, подведомственных университетам, значительно понизился, и просветительное их влияние на население сошло до *minimum'a*»<sup>1</sup>.

Все это еще более усугубилось в годы царствования Николая I.

Квинтэссенция новой университетской политики была выражена в составленной Магницким «Инструкции директору Казанского университета». В ней говорилось:

«Цель правительства в образовании студентов состоит в воспитании верных сынов православной церкви, верных подданных государю, добрых и полезных граждан Отечеству... Душа воспитания и первая добродетель гражданина есть покорность: посему послушание есть важнейшая добродетель юности»<sup>2</sup>.

Более широко кредо образовательной политики этого периода выразил Ученый комитет Главного правления училищ. В 1812 г. он призвал направить «народное воспитание к водворению в составе общества спасительного согласия между верой, ведением и властью»<sup>3</sup>.

Эта хилая голицынская «треххвостка» вскоре была заменена знаменитой чеканной уваровской формулой — «Православие, Самодержавие, Народность». Весьма абстрактная категория «власти» заменялась конкретным самодержавием, столь же абстрактная «вера» — реальным православием, ведение было заменено народностью — символом единения царя с народом. Эта замена была органичной, ибо, как писал С.М. Степняк-Кравчинский, Николай I «рассматривал знания как социальную отраву»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Глинский Б.Б. Университетские уставы. С. 340–341.

<sup>2</sup> Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 1. СПб., 1864. С. 1203.

<sup>3</sup> Журнал Департамента народного просвещения. 1821. Ч. 1. С. 187–188.

<sup>4</sup> Степняк-Кравчинский С.М. Россия под властью царей. М., 1965. С. 234.

В апреле 1817 г. Уваров внес в Главное правление училищ предложение установить в учебных заведениях Петербургского округа самую умеренную, но постоянную плату за учение, ссылаясь на пример Германии, Франции, Англии и доказывая вред бесплатного обучения, «возрождающего некую пагубную беспечность в родителях, особливо в нижнем классе, и в рассуждении прилежного хождения детей в училища и их успехов». Уваров предложил на собираемую с учеников сумму организовать «кассу народных училищ в столице» для выдачи наград учителям. 14 июня проект Уварова был утвержден, и вместе с тем Главное правление училищ потребовало от других попечителей и университетов мнения о повсеместном введении платы за учение<sup>1</sup>.

Не все попечители были согласны с Уваровым. Тем не менее 1 февраля 1819 г. было высочайше утверждено положение Комитета министров о введении платы за учение в тех заведениях, где ее признает нужной Министерство, которому предоставлялось назначать размер платы в каждом отдельном случае, соответственно местным обстоятельствам. В докладной записке князя Голицына, внесенной в Комитет министров, необходимость введения платы с учеников доказывалась не только теми аргументами, которые два года тому назад выдвинул Уваров; теперь, по мнению министра, плата за учение должна была служить тем важным ресурсом, дополнявшим скудное штатное содержание учебных заведений, каким были пособия от городских обществ.

Таким образом, просветительные реформы, ознаменовавшие «дней александровых прекрасное начало», оказались недолговечны. Жизнь отчасти скорректировала, отчасти разрушила многие их идеи и намерения, резко обгонявшие время и не имевшие социальных корней в своей эпохе. Но в скрижали истории отечественного просвещения были уже внесены прогрессивные образовательные принципы — *всесловность образования, преемственность всех его ступеней, светскость и бесплатность обучения*, с которыми власть будет вести беспощадную борьбу на протяжении всех реакционных периодов русской истории, начиная с последних лет александровского и первых лет николаевского царствования.

Иными словами, Александр I сам положил начало контрреформированию уставов 1804 г. Николаевской эпохе оставалось довершить начатое, не оставив камня на камне от либеральных идей уставов 1804 г.

Министерство Духовных дел и народного просвещения просуществовало до 1824 г., когда князь А.Н. Голицын был отправлен в отставку. Ему вменялось в вину распространение просвещения в массах не через православную церковь, а через библейские общества (которыми он руководил), что было объявлено протестантской тенденцией, опасной как для господствующей церкви, так и для самого государственного порядка. На смену Голицыну пришел престарелый православный фундаменталист и яростный сторонник незыблемости крепостнического строя в России адмирал А.С. Шишков.

<sup>1</sup> Степняк-Кравчинский С.М. Россия под властью царей. М., 1965. С. 234.



В речи при вступлении в должность, произнесенной в 1824 г. в Главном правлении училищ, Шишков следующим образом выразил свое образовательное кредо:

«Науки, изощряющие ум, не составят без веры и без нравственности благоденствия народного. Они сколько полезны в благонравном человеке, столь же вредны в злонравном, ибо служат ему способами к изобретению и удобнейшему исполнению внушаемых в него страстями побуждений и к развращению тех, кои без коварных его советов остались бы в простоте ума и сердца своего добродушными. Сверх сего науки полезны только тогда, когда, как соль, употребляются и преподаются в меру, смотря по состоянию людей, и по надобности, какую всякое звание в них имеет. Излишество их, равно как и недостаток, противны истинному просвещению. Обучать грамоте весь народ или несоразмерное число одного количества людей принесло бы более вреда, нежели пользы»<sup>1</sup>.

В том же году А.С. Шишков изложил «те основные начала», на коих, по его убеждению, должно утвердиться народное просвещение в России. Вот эти «начала»:

1. Воспитание народное по всей Империи нашей, несмотря на разность вер, ниже языков, должно быть русское.

2. Греко-католик, римско-католик и лютеранин должны быть воспитаны, первый в твердом и незыблемом православии, а второй и третий во всей точности положительного исповедания своей веры.

3. Все иноверное российское юношество должно учиться нашему языку и знать его. Оно должно преимущественно изучать нашу историю и законы.

4. Все науки должны быть очищены от всяких не принадлежащих к ним вредных умствований.

5. Излишнее множество и великое разнообразие учебных предметов должно быть благоразумно ограничено и сосредоточено, во-первых, в тех познаниях, кои самим учреждением разных учебных заведений поставлены, и во вторых сообразно с знаниями, к которым учащиеся предназначаются.

6. Язык славянский, т.е. высокий и классический, российская словесность повсеместно должны быть вводимы и ободряемы.

7. Язык греческий должен везде, кроме училищ иноверных, иметь преимущество пред латинским.

8. Не должно терять из вида особенно того, что одно обучение не есть воспитание и даже вредно без возделания нравственности, которой христианину вне церкви, нигде найти не можно; что Государь и польза Отечества требуют от воспитания юношества верных сынов церкви и верных подданных, людей

<sup>1</sup> Сборник распоряжений по Министерству народного просвещения (далее — Сборник распоряжений...). Т. 1. СПб., 1866. С. 529.

# РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОБРАЗОВАНИИ XIX — НАЧАЛА XX ВЕКА

Сборник документов

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*  
Редактор *Л.Б. Архипова*  
Художественный редактор *А.М. Павлов*  
Компьютерная верстка *О.А. Пелипенко*  
Корректор *Л.Б. Архипова*

Подписано в печать 1.12.2016. Формат 70×100 1/16  
Печать офсетная. Гарнитура Newton  
Усл. печ. л. 67,6. Уч.-изд. л. 55,2. Тираж 100 экз. Изд. № 2017

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»  
101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20  
Тел.: (495) 772-95-90 доб. 15285

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»  
Филиал «Чеховский Печатный Двор»  
142300, Московская обл., г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1  
www.chpd.ru, e-mail: sales@chpd.ru,  
тел.: 8 (499) 270-73-59