

Михайлов Максим Владимирович

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой права и обществознания
Башкирского государственного педагогического
университета им. М. Акмуллы
тел.: (347) 272-60-23

**ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ
ЗАРОЖДЕНИЯ И ФОРМИРОВАНИЯ
ПРАВОВОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ**

Аннотация:

В настоящей статье предпринята попытка историко-правового анализа возникновения, становления и развития правового регулирования системы образования в обозначенном в заглавии временном периоде. Автор последовательно показывает, при помощи каких нормативно-правовых актов происходило регулирование высшей школы и общего образования в России.

Ключевые слова:

государство, право, законодательство, образовательная система, образовательные учреждения, государственная власть, реформа правового регулирования.

Mikhaylov Maxim Vladimirovich

Candidate of Law, associate professor,
chief of chair of law and social sciences,
Bashkir State Pedagogical University
tel.: (347) 272-60-23

**HISTORICAL AND LEGAL CONDITIONS OF
ORIGIN AND FORMATION OF
LEGAL EDUCATIONAL POLICY
IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA**

The summary:

This article introduces an attempt of a historical and legal analysis of the emergence, formation and development of the legal regulation of the education system in the period designated in the title. The author consistently shows what regulations were used in the management of higher and general education in Russia.

Keywords:

state, law, legislation, educational system, educational institutions, government, reform of legal regulation.

Создание и укрепление правового государства в России – решающий фактор всего процесса социально-экономических реформ. От успехов преобразований в этой области зависят не только демократический процесс в постсоциалистическом обществе, но также экономический рост и социально-политическая стабилизация в целом. Во-первых, изменилась и продолжает быстро меняться вся система правоотношений в России, что требует переосмысления самых общих представлений о праве и его задачах в обществе. Во-вторых, открытость общества и его стремление воспринять основные достижения западной гражданской и политической культуры диктуют настоятельную необходимость интегрировать в единую систему достижения российской и мировой правовой науки и практики [1, с. 31–50]. Третьей, не менее важной особенностью современного этапа развития является восстановление правовой традиции путем обращения к лучшим достижениям отечественной юриспруденции предшествующего времени.

Основные трудности в реализации правовой реформы заключаются в «ограниченности» разработанной законодательной базы социально-экономических реформ, в социальных, экономических и административных условиях, затрудняющих использование рациональных правовых норм, а также в недостатке разработанных механизмов и технологий эффективного применения правовых рычагов социального регулирования. В этом контексте принципиальное значение имеет дискуссия о трансформации российского законодательства, регулирующего систему образования применительно к историческим условиям развития государственности.

Традиционно считается, что начало истории высшего образования в России положило открытие Московского университета в 1755 г. Становление и развитие отечественной высшей школы от основания Московского университета до наших дней – сложный и противоречивый процесс, в ходе которого менялись темпы и формы университетского строительства, но неизменным оставался государственный курс на укрепление позиций культуры и образования, намеченный Петром I.

Высшая школа России была частью государственности и вначале правовая основа ее деятельности включала в себя акты о создании учебных заведений и документы, регламентировавшие их статус в соответствии с государственными целями. По мере развития системы образования законодательство становилось разнообразнее. Законодательство, регламентировавшее высшее образование в России до Октябрьской революции 1917 г., отражало все этапы истории отечественного высшего образования. Первый этап, продолжавшийся с момента образования Московского университета до учреждения Министерства народного просвещения, С.В. Барabanova называет младенчеством русских университетов [2, с. 9–10]. Широкое развертывание системы народного образования привело к признанию необходимости открытия университетов, способных принять желающих продолжить обучение. Своим указом от 29 февраля 1786 г. Екатерина II повелела приступить к разработке проекта учреждения по всей территории страны университетов и гимназий. В указе подчеркивалось, что «при сочинении проекта об университетах и гимназиях комиссия имеет правило, что управление оных, подчиненность их, права и преимущества их согласены были с учреждениями государственными» [3, с. 198]. Нельзя не согласиться с Л.О. Романовой в том, что вслед за Петром I Екатерина II шла по линии адаптации, приспособления заемных форм и принципов к условиям русской жизни, и университетское строительство сразу направлялось в русло государственности [4, с. 107].

Второй этап, берущий начало от первого университетского устава (1804 г.), продолжался до 1835 г., когда был принят второй устав, и этот этап назван исследователями детством русских университетов [5, с. 11]. Это период создания системы высшего образования и рождения образовательной политики в точном смысле слова.

Как отмечает М.Н. Суровцева, большинство положений Устава университета 1804 г. заимствовано из нормативных документов германских вузов, что в исторической литературе дореволюционного периода объясняется преобладанием в российских вузах того периода германских ученых, которые распространяли свои взгляды на высшее образование вообще и строение вузов в частности. Необходимо учесть объективные факторы: в конце XVIII – начале XIX в. германские вузы достигают своего расцвета, в то время как другие старейшие вузы Западной Европы переживают значительный упадок [6, с. 13].

Устав 1804 г. позволил сконцентрировать большую часть положений о вузе в одном документе, поэтому отпала необходимость тратить время на поиски нормативных документов, регулирующих деятельность вузов. Главной особенностью русского университетского строительства стала уже упоминаемая неоднократно идея государственности. Устав начинается с провозглашения конституирующего принципа отечественной образовательной системы, и в его первой статье значится: «Народное просвещение в Российской империи составляет особую государственную часть, вверенную министру сего отделения и под его ведением распоряжаемую Главным училищ правлением» [7, т. 7, с. 69]. В стране создавалась единая и целостная система учебных заведений, состоявшая из четырех звеньев: 1) училища церковных приходов; 2) уездные училища; 3) губернские училища или гимназии и 4) университеты. В основу ее была положена идея общеобразовательной школы, необходимая «для нравственного образования граждан» [8, с. 154–155].

В соответствии с Уставом Россия делилась на шесть учебных округов во главе с университетом в каждом округе. Причем если в Москве, Вильнюсе и Дерпте университеты уже существовали, то в Санкт-Петербурге, Казани и Харькове их предстояло открыть. Таким образом, нормативная база отечественного образования нередко обгоняла текущую практику и не только служила для ее закрепления, но и была формой развития, импульсом, побуждавшим движение вперед. Данная особенность нормативно-правовой базы русской школы – ее отличительная черта на протяжении всей истории [9, с. 9].

Создав систему учебных округов, Россия не пошла по пути копирования западного опыта. Наиболее существенным отступлением от принятых на Западе норм университетской демократии являлось наличие в образовательной системе страны особой фигуры – попечителя учебного округа, полномочного представителя центральной власти, ответственного за постановку работы образовательной системы на вверенной ему территории. Попечители и обеспечили в конечном счете, по мнению Ю.Г. Татура, единство государственной образовательной политики на огромной территории страны, став надежной преградой на пути таких нежелательных явлений, как ведомственный бюрократизм, местный автономизм и сепаратизм. Весь XIX в. прошел под знаком попечителя учебного округа – надежного гаранта успехов русских университетов, которые к исходу столетия ввели Россию в один ряд с передовыми университетскими державами [10, с. 7]. По мере развития и укрепления образовательной системы открывались новые университеты, с ними число округов постоянно увеличивалось, в разное время появились такие учебные округа, как Белорусский, Варшавский, Вологодский, Западно-Сибирский, Кавказский, Киевский, Новороссийский, Оренбургский, Саратовский. По мнению И.К. Озерова, основным принципом построения округов был принцип самодостаточности: они объединяли более или менее обширные территории, располагавшие определенным минимумом культурных сил и ресурсов, при наличии организующего, системообразующего центра в лице университета [11, с. 76].

В соответствии с Уставом учебных заведений 1804 г. основу государственной системы образования составляли народные школы: приходские и уездные училища. Необходимо отметить, что законодательство о народном образовании в XIX в. было вызвано к жизни открытием начальной народной школы. Это объясняется тем, что народная школа создавалась не государством, а обществом. Поэтому развитие шло не в системе «законодательство-школа», а наоборот, «школа-законодательство».

Общественное движение за открытие народных школ активно развернулось еще в последней четверти XVIII в., обусловленное сложившимися социально-экономическими условиями развития России в указанный период, все усиливающимся движением крестьян, завершившимся Крестьянской войной под предводительством Е.И. Пугачева.

Демократическое движение за организацию народных школ, проходившее в городах, вдохновлялось прежде всего выдающимся просветителем Н.И. Новиковым, учениками и последователями М.В. Ломоносова – прогрессивными деятелями университетов Москвы и Петербурга. В создавшейся обстановке подъема общественного движения и оживления деятельности демократической интеллигенции органы городского самоуправления Петербурга и Москвы открывают первые народные училища на общественных началах. Это движение по открытию народных школ было поддержано и в других городах России: в Кременчуге (1781), Иркутске (1782), Владимире и Курске (1783), Туле (1784), Воронеже и Нижнем Новгороде (1785) и др. С полным основанием можно говорить об организации народных училищ во всех крупнейших городах России.

Городские народные училища, создаваемые общественностью, открывались для непривилегированного населения, не имевшего до сих пор для себя школ. Новые школы получили название «народных» и открывались на основе демократического принципа размещения школьной сети по месту жительства населения. Развитие общественного движения, которое имело целью своими силами и средствами решать вопросы народного образования, вскоре было замечено и вызвало недовольство со стороны императрицы. Так, в 1779 г. в ответ на сообщение о том, что передовое дворянство Калужской и Тверской губерний собирается открыть по собственной инициативе школы, царица находит такое усердие «преждевременным» и предлагает «ожидать от императрицы общих правил и инструкций об открытии школ» [12, с. 144–146]. В сентябре 1782 г. была создана Комиссия об учреждении народных училищ в Российской империи, на которую правительство возложило разработку государственного школьного устава, составление учебных планов школ, издание учебников, методических руководств и наглядных пособий, а

также подготовку учителей. Данной комиссией с привлечением лучших ученых Академии наук и Московского университета был разработан определивший всю систему работы городских школ «Устав народным училищам в Российской империи», утвержденный Екатериной II 5 августа 1786 г. Устав содержал девять разделов: 1) о главных народных училищах; 2) о малых народных училищах; 3) о должностях учительских; 4) об учениках; 5) о попечителе; 6) о директоре; 7) о смотрителе; 8) о хозяйственной части училищ; 9) о Главном училищном правительстве. В вводной части этого документа говорилось: «Воспитание, просвещая разум человека различными другими познаниями, украшает его душу; склоняя же волю к деланию добра, руководствует в жизни добродетельной и наполняет, наконец, человека такими понятиями, которые ему в общежитии необходимо нужны». Далее уже вполне определенно раскрывалась идейная направленность образования: оно, прежде всего, должно давать «понятие о творце и его святом законе и основательные правила непоколебимой веры к государю». В этом правительстве видело «главные подпоры общего государственного благосостояния» [10, с. 147–150].

Образовательная система России развивалась в основном как государственная. «Устав учебных заведений, подведомых университетам» от 1804 г. положил начало организации государственной системы начального, среднего и высшего образования. Самой массовой и разнотипной в этот период была система начального образования. По подсчетам Н. Чехова и В. Формаковского во второй половине XIX в. в Центральной России существовало свыше 20 типов начальных школ [13, с. 46–47; 14, с. 23–30]. Большое внимание власти уделяли открытию «образцовых» училищ Министерства просвещения, земских, церковно-приходских школ и школ городских самоуправлений. Существовали различные миссионерские и религиозно-национальные школы.

Очевидно, что российская образовательная система и ее законодательная база видоизменялись в условиях формирования аграрно-индустриального общества. Социально-экономические потребности развития страны требовали увеличения доли светского и прикладного образования. Поэтому возрастает число реальных училищ, гимназий, университетов и высших технических учебных заведений.

При оценке уровня развития образования в Российской империи к 1917 г. исследователи обычно применяют такие международные нормы, как процент грамотности среди населения и степень распространения обязательного образования среди детей школьного возраста.

В начале XX в. массовая общеобразовательная школа в большинстве индустриально развитых стран решила задачи начального всеобщего обучения. Развернулся процесс перехода всеобщего обучения на уровень неполного среднего образования.

В России вопрос о введении всеобщего обучения поднимался некоторыми общественными деятелями и педагогами с XVIII в. Но в дореволюционной России не приблизились к радикальному решению проблемы.

В 1881 г. в опубликованных материалах специального обследования был сделан вывод о несвоевременности введения всеобщего обучения в России. Тем не менее, к 1915 году усилиями энтузиастов в 15 земствах из более 440 (то есть 3 %) было введено локальное всеобщее обучение. Свыше 80 % земств активно вели эту работу [15, с. 175]. По данным В. Трутовского, 33 губернских земства «нашли возможность осуществить всеобщее обучение в срок до 5 лет, а остальные – в 10-летний срок» [16, с. 25]. Следует вспомнить закон от 3 мая 1908 г., по которому предполагалось ввести обязательное начальное обучение для детей с 8 до 12 лет [17, с. 80]. Но, к сожалению, это благое начинание не было поддержано бюджетными ассигнованиями.

Анализ источников по данному периоду приводит к выводу о низком уровне грамотности в дореволюционной России. По данным переписи населения 1913 г. уровень грамотности населения от 8 лет и старше составлял 38–39 %. Безусловно, по регионам, народам и социальным слоям состояние грамотности было неравнозначным. Он был высоким для имущих классов и слоев российского общества (80–95 %). Среди народов Средней Азии, Казахстана, Поволжья уровень грамотности не превышал 2–10 %. Грамотность населения в Уфимской губернии (территория современного Башкортостана) достигала 18 %, а среди нерусских 10 % [18, с. 26].

Выбор образовательной стратегии конца XIX – начала XX в. преследовал две основные цели: во-первых, гарантию политической стабильности и, во-вторых, необходимость проведения общественно-экономической модернизации. Перестройка системы образования сопровождалась открытием негосударственных высших учебных заведений. Получает распространение женское образование. Крупнейший вклад в развитие школьного образования вносили земства. Однако рывок отдельных ступеней обучения оказался не подкреплен достаточно прочным фундаментом. То есть российское образовательное законодательство в неполной мере учитывало потребности населения и особенности социальной и этнической стратификации общества. Неспособность и нежелания правящего режима к радикальным реформам в сфере образования, безусловно, способствовали наступлению революционных событий 1917 г.

Анализ исторических условий зарождения правовой политики российской государственности в сфере образования показывает, во-первых, прямую зависимость образовательных инициатив органов государственной власти и реакционных настроений в обществе. А, во-вторых, практически полное отсутствие концептуального, в том числе и идеологического осмысления векторов развития нормативно-правовой регламентации образовательной системы. Именно с этих методологических позиций Российская образовательная система и вступила в XX в.

Ссылки и примечания:

1. См. об этом подробнее: Михайлов М.В., Хабибулин А.Г. Российское общество и государственность. Уфа, 2003.
2. Барабанова С.В. Правовое положение вузов Российской Федерации (административно-правовой аспект): дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1996.
3. Карамзин Н.М. Записки о древней и новой России // Сборник материалов по истории исторической науки в СССР. М., 1990.
4. Романова Л.О. Исторические этапы развития государственного управления высшими учебными заведениями в России. М., 1999.
5. Суровцева М.Н. Государственный вуз как юридическое лицо: дисс. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004.
6. Барабанова С.В. Указ. соч.
7. Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830.
8. Отечественные университеты в динамике золотого века русской культуры / под ред. докт. юрид. наук Е.В. Олесеюка. СПб., 2006.
9. Барабанова С.В. Указ. соч.
10. Татур Ю.Г. Образовательная система России. М., 1999.
11. Озеров И.К. К реформе образования. М., 1907.
12. Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР в XVIII – первой половине XIX в. / отв. ред. М.Ф. Шабаяева. М., 1973.
13. Там же.
14. Чехов Н.Р. Типы русской школы в их историческом развитии. М., 1923.
15. Фармаковский В. Начальная школа Министерства народного просвещения. СПб., 1900.
16. Российская педагогическая энциклопедия / под ред. Давыдова В.В. М., 1993.
17. Киселева Т.Г. Образовательные процессы в России на рубеже двух столетий (Безграмотная Россия – реальность или миф?). Историко-статистический анализ. М., 1994. Кн. 1.
18. Верт Н. История советского государства. М., 1992.
19. Алибаев С.Р. Школы БАССР (прошлое, настоящее и пути дальнейшего развития). Уфа, 1966.

References (transliterated) and notes:

1. For details see: Mikhaylov M.V., Khabibulin A.G. Rossiyskoe obshchestvo i gosudarstvennost'. Ufa, 2003.
2. Barabanova S.V. Pravovoe polozhenie vuzov Rossiyskoy Federatsii (administrativno-pravovoy aspekt): diss. ... kand. yurid. nauk. Ekaterinburg, 1996.
3. Karamzin N.M. Zapiski o drevney i novoy Rossii // Sbornik materialov po istorii istoricheskoy nauki v SSSR. M., 1990.
4. Romanova L.O. Istoricheskie etapy razvitiya gosudarstvennogo upravleniya vysshimi uchebnymi zavedeniyami v Rossii. M., 1999.
5. Surovtseva M.N. Gosudarstvenniy vuz kak yuridicheskoe litso: diss. ... kand. yurid. nauk. Tomsk, 2004.
6. Barabanova S.V. Op. cit.
7. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. SPb., 1830.
8. Otechestvennye universitety v dinamike zolotogo veka russkoy kul'tury / ed by. Doctor of Law E.V. Oleseyuk. SPb., 2006.
9. Barabanova S.V. Op. cit.
10. Tatur YU.G. Obrazovatel'naya sistema Rossii. M., 1999.
11. Ozerov I.K. K reforme obrazovaniya. M., 1907.
12. Ocherki istorii shkoly i pedagogicheskoy mysli narodov SSSR v XVIII – pervoy polovine XIX v. / ex. ed. M.F. Shabaeva. M., 1973.
13. Ibid.
14. Chekhov N.R. Tipy russkoy shkoly v ikh istoricheskom razvitiy. M., 1923.
15. Farmakovskiy V. Nachal'naya shkola Ministerstva narodnogo prosveshcheniya. SPb., 1900.
16. Rossiyskaya pedagogicheskaya entsiklopediya / ed. by Davydov V.V. M., 1993.
17. Kiseleva T.G. Obrazovatel'nye protsessy v Rossii na rubezhe dvukh stoletiy (Bezgramotnaya Rossiya – real'nost' ili mif?). Istoriko-statisticheskyy analiz. M., 1994. Book 1.
18. Vert N. Istoriya sovet'skogo gosudarstva. M., 1992.
19. Alibaev S.R. Shkoly BASSR (proshloe, nastoyashchee i puti dal'neyshego razvitiya). Ufa, 1966.