

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ВСЕОБЩЕГО ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ В РОССИИ

В статье раскрыта взаимосвязь системы государственного устройства России и процессов формирования школьной системы, показана эволюция механизмов становления системы всеобщего образования в России на рубеже XX века

Идея народного образования, общего для всех граждан, бесплатного и необходимого всех людей, стала лозунгом русской интеллигенции к началу XIX в., периоду, когда Россия испытывала острую необходимость в большом числе образованных людей.

Система государственного устройства России подвергалась серьезному реформированию на протяжении долгого периода времени, и ключевым моментом построения государственного аппарата, на наш взгляд, является система образования. При этом наиболее интересным ее аспектом становятся не столько идейно-культурные или общественно-политические особенности той или иной эпохи, сколько конкретно-исторические процессы конструирования определенных форм реализации общественных идей на протяжении XIX-XX вв. Развитие структуры управления системой народного образования происходило под комплексным влиянием социально-экономических, политических и общественно-педагогических факторов. Поэтому показать взаимосвязь и взаимовлияние процессов формирования школьной системы и эволюции механизма и функций управления этой системой на уровне высших и центральных учреждений является актуальной педагогической проблемой.

Система общего образования в России в начале XIX в. состояла из малых и главных училищ, созданных в 80-е годы XVIII в. (в 1800 г. существовало 315 училищ, в них обучалось 18128 учащихся мужского и 1787 женского пола. Число преподавателей составляло 790 человек) [1, с. 7].

Для централизации государственного аппарата в 1802 г. вместо петровских кол-

легий были созданы 8 министерств, одним из которых было Министерство народного просвещения (его возглавил П. В. Завадовский). Наиболее важными вопросами для нового ведомства стали разработка нового школьного устава, а также подготовка и проведение в жизнь школьной реформы. Главными вехами на этом пути стали «Предварительные правила народного просвещения» (1803 г.) и «Устав учебных заведений, подведомственных университетам» (1804 г.). Эти документы определяли структуру образования в стране и систему управления им. Новая система образования предусматривала четыре ступени: высшая – университеты (в каждом округе), средняя – гимназии (в каждом губернском городе), промежуточная – уездные училища (по одному в каждом уезде), низшая – приходские школы (в городах и селах). Все четыре ступени были связаны между собой, и каждая являлась основой для перехода учащихся на последующую.

Осуществление реформы началось с университетов (были открыты Казанский, Петербургский и Харьковский), но самая важная часть реформы образования – школьная реформа – была проведена наименее удовлетворительно. Приходские училища, в отличие от университетов и гимназий, должны были содержаться за счет благотворительности. Нехватка средств обусловила очень медленный рост числа приходских школ. Для массового народного просвещения почти ничего не было сделано, о чем заявил министр народного просвещения А. С. Шишков (1824-1828) [1, с. 10]. Устав 1804 г. по своей сути был достаточно либеральным, но крепостное право оставалось главным препятствием на пути реше-

ния вопроса о начальном народном образовании.

На идейном уровне Устав 1804 г., а позднее и Устав 1828 г., продолжают положения Екатерининского Устава 1786 г. такие как государственность, всеобщность и светскость системы образования, но на практике эти принципы не были осуществимы (детям крестьян было запрещено учиться в гимназиях, поступление в гимназию детей купцов, мещан и ремесленников было затруднено). Характерной чертой конца XVIII – начала XIX вв. стало как раз открытие большого числа сословных учебных заведений (благородные пансионы, лицеи, училища правоведения, кадетские и пажеские корпуса). Принцип светскости выполнялся с серьезными оговорками: в 1817 г. Министерство народного просвещения было переименовано в Министерство народного просвещения и духовных дел – его возглавил А. Н. Голицын (1773-1844), а «Закон Божий» стал основным воспитательным инструментом на начальной ступени образования и в гимназиях.

Либеральным представлениям декабристов о новой системе образования в России, как известно, не суждено было сбыться. Ответом на попытку смены государственного устройства стало издание в 1828 г. нового Устава, который должен был ограждать государство от смуты, одним из источников которой считались школы и университеты.

Вопрос о введении всеобщего обучения в России поднимался уже с XVIII века, но пиком педагогического дискурса по этой тематике стали 60-70-е годы XIX в. Реформы 60-х годов затронули все сферы государственной и общественной жизни, а система образования в России в первую очередь нуждалась в коренном переустройстве. Отправной точкой общественной дискуссии по поводу необходимости введения всеобщего обучения традиционно считается 1856 г., когда в Морском сборнике была опубликована статья Н. И. Пирогова «Вопросы жизни», в которой автор призывал к широкому развитию народного образования. [4, с. 68.] Отмена крепостного права и либерализация общественной жизни в России сразу отразились на состоянии народного образо-

вания. Интеллигенция (студенты, гимназисты, чиновники, офицеры, священники) по собственной инициативе начала создавать школы для обучения неграмотных (воскресные школы). Их число быстро росло. Какой-либо определенной программы они не имели и полагались только на себя как в вопросах выбора изучаемых предметов, так и в вопросах финансирования и материального обеспечения новых школ. 22 марта 1860 г. Министерство внутренних дел даже издало специальный циркуляр, рекомендуемый поощрять благое дело. Но традиционные государственные принципы «держать и не пущать» взяли верх. И уже в декабре 1860 г. князь Долгоруков, глава III Отделения, направил на имя государя записку следующего содержания: «Правительство должно принять безотложные меры дабы встать во главе сего движения и предупредить всякую возможность уклонения к вредным началам, коих присущность очевидна... Правительство не может допустить, чтобы половина народонаселения была обязана не государству, а себе или частной благотворительности какого-либо отдельного сословия» [4, с. 69].

Высочайшая воля по данному вопросу гласила следующее:

«1. Немедленно приступить к пересмотру правил об учреждении воскресных школ.

2. Впредь до преобразования означенных школ на новых основаниях закрыть все ныне существующие воскресные школы и читальни» [4, с.69].

Так закончилось спонтанное построение системы народного образования в России и началось очень медленное, не всегда последовательное реформирование.

14 июля 1864 г. Министерством просвещения был принят новый закон с Положением о земских губерниях, дававший определенную свободу общественной инициативе. В основу новой системы образования легла следующая система:

«1. Народные училища разделяются на образцовые, устраиваемые министерством, и народные, учреждаемые общественными лицами...

2. Школы состоят в ведении местных училищных советов (новый тип учреждения) из представителей разных ведомств.

3. Учение не обязательно ни для общественных, ни для частных лиц.

4. Где народный язык не великорусский, обучение начинается на местном наречии и потом переходит к русскому» [9, с. 42].

Одной из ключевых идей нового Положения была идея активного привлечения духовенства к делу народного образования. Положение о начальных народных училищах провозглашало необходимость «утверждения в народе религиозных и нравственных понятий и распространение первоначальных полезных знаний». В Положении не указывалась продолжительность обучения и возраст детей, принимаемых в начальные школы. Но особо обращалось внимание, что право на обучение имеют дети всех сословий без различия вероисповедания. Учителями могли быть священнослужители и лица, имеющие специальное образование [4, с. 71]. Таким образом, на рубеже 70-х годов XIX века были созданы достаточно благоприятные условия для развития системы начального и среднего образования.

Главным движущим фактором развития народного образования в России с 1864 г. становятся земства. При анализе деятельности земств на данном направлении традиционно выделяются два подхода: (1) позиция А. И. Кошелева, считавшего, что «образование должно стать предметом общественной заботы, а потому общественные организации должны взять на себя обязанности по финансированию школ»; (2) позиция князя А. И. Васильчикова, считавшего, что за образование должны платить сами потребители. «Наше исходное положение есть то, что обществам или волостям оставляется вся инициатива открытия школ и установления сборов на их содержание» [4, с. 73].

Создателем земских школ является барон Н. А. Корф. Он предложил трехлетний период обучения и разработал учебную программу, которую можно охарактеризовать как достаточно гармоничную и общеобразовательную по своей сути, без перекосов в направлении ремесленной или сельскохозяйственной специализации.

В 80-е годы XIX века на систему школь-

ного образования сильное влияние оказала деятельность К. П. Победоносцева, который считал, что «люди низшего класса могут получать нехитрое, но солидное образование, нужное для жизни, а не для науки». Главной опорой народного образования должна была стать церковь. В церковно-приходских школах воплотилась идея национального самосознания в том виде, как ее понимал Победоносцев: «Понятие «народное» о школе есть истинное понятие... По народному понятию школа учит читать, писать и считать, но в нераздельной связи с этим учит знать Бога и любить его и бояться и любить Отечество, почитать родителей». Такая стагнация в динамично развивающемся обществе была губительна, но К. П. Победоносцев с помощью школьного образования хотел законсервировать существующее государственное устройство. «Правила о церковно-приходских школах» (1884 г.) так определяли их задачи: «Утверждать в народе православное учение вере и нравственности христианской и сообщать первоначальные полезные знания» [9, с. 73]. К началу XX века ЦПШ заняли центральное место в народном образовании. При школах создавались классы грамотности для взрослых, ремесленные классы и воскресные школы.

Устоялось и само содержание понятия «всеобщее обучение» как принцип организации народного образования, т.е. обучение всех детей и молодежи определенного возраста в учебных заведениях, дающих учащимся установленный государством объем знаний и учебных навыков.

К концу XIX века земства и комитеты грамотности накопили достаточный опыт создания и развития негосударственных образовательных учреждений. Министерством народного просвещения было проведено специальное исследование в 1881 г., на основании материалов которого был сделан вывод о несвоевременности введения всеобщего обучения в России. Но уже в 1897 г. выделяются большие кредиты на организацию школ силами местного самоуправления, однако эти средства не могли существенно изменить развитие народной школы. Процесс формирования системы всеобщего обучения столкнулся с рядом

трудностей, главными из которых стали недостаточное финансирование и отсутствие закона о всеобщем обучении. В 15 земствах из 440 (т.е. около 3%) было введено локальное всеобщее обучение. Но нужно отдать должное остальным земствам: около 80% из них активно вели работу в этом направлении.

Необходимость введения всеобщего обучения была очевидна еще при подготовке крестьянской реформы, однако всеобщность могла быть достигнута только при условии *бесплатного обучения*. Однако к началу XX в. практически все проекты развалились из-за недостатка средств или получили только поверхностную реализацию.

Таким образом, только к началу XX века в России стали появляться элементы системы всеобщего обучения. Но под влиянием ряда социально-экономических и политических факторов (революции, войны) развитие системы всеобщего обучения приостановилось и продолжилось только на новом социально-политическом этапе в рамках Советского государства. Данный период развития представляет особый интерес.

Первый этап советской борьбы за всеобщую грамотность начался практически сразу же после Октябрьского переворота. После революции В. И. Ленин назначает А. В. Луначарского Наркомом Просвещения, указывает на необходимость «сломить неграмотность в России» [6, с. 68] и подчеркивает историческую важность этой задачи.

На втором Всероссийском Съезде Политпросветов в октябре 1921 года была образована Чрезвычайная Комиссия по ликвидации безграмотности. В. И. Ленин в своей речи назвал эту меру совершенно необходимой: «...То обстоятельство, что пришлось создать Чрезвычайную Комиссию по ликвидации безграмотности доказывает, что мы люди (как бы это выразиться помягче?) вроде, того, как бы полудикие, потому что в стране, где неполудикие люди, там стыдно было бы создавать Чрезвычайную Комиссию по ликвидации безграмотности, там в школах ликвидируют безграмотность. Там есть школы сносные и в них учат. Чему? учат грамотности – первым делом» [7, с. 133-132].

Политическая напряженность внутри

страны усложнила задачу реформирования системы образования. Поэтому решение тех или иных вопросов в этой области носило в основном декларативный характер. А. В. Луначарский в своем обращении к населению страны указывает на необходимость скорейшего введения всеобщего обучения: «Всякая истинно-демократическая власть в области просвещения в стране, где царит безграмотность и невежество, должна поставить своей первой целью борьбу против этого мрака. Она должна добиться в кратчайший срок *всеобщей грамотности* – путем организации сети школ, отвечающих требованиям современной педагогики, и введения *всеобщего обязательного и бесплатного обучения*, а вместе с тем – устройства ряда таких учительских институтов и семинарий, которые как можно скорее дали бы могучую армию народных педагогов, потребную для всеобщего обучения населения необъятной России» [6, с.141].

В соответствии с этим в списке 15-ти предполагаемых отделов Народного Комиссариата Просвещения «Об учреждении Государственной Комиссии по просвещению» (ноябрь 1917 г.) – на первом месте стоял «Отдел по введению всеобщей грамотности» [6, с. 110].

Практически решить проблему введения всеобщего обучения в данный период было невозможно, однако началась активная организационная работа и подготовка реформы школы. Все эти мероприятия осложнялись тяжелым социально-политическим положением страны.

Большая деятельность по подготовке данной реформы была осуществлена под руководством специально назначенного «Правительственного Комиссара по Средней школе», а затем Заведующего Отделом Единой Школы В. М. Познера. Результатом его деятельности стало «Положение об Единой Трудовой Школе» [4, с. 28], утвержденное на заседании ВЦИК 30 сентября 1918 г. Данное положение стало началом нового этапа в деле подготовки всеобщего обучения в России.

Статья 4 «Положения» гласила, что «*посещение школы I и II ступени обязательно для всех детей школьного возраста*» [4, с. 29]. Примечание к этой статье определя-

ло, что «для практического проведения этой меры в жизнь Отделы Народного Образования *должны немедленно приступить к разработке плана школьной сети, учету всех детей школьного возраста от 6 до 17 лет, а также составлению смет на постройку и оборудование школ, содержание личного состава, смет по организации питания детей и снабжения их обувью, одеждой и учебными пособиями. Обязательное обучение вводится немедленно всюду, где количество школ достаточно для обслуживания всего детского населения и где условия общедоступности образования имеются налицо. Для детей неграмотных, но по своему возрасту не подлежащих приему в школу общего типа, должны быть организованы или особые занятия при Единой Трудовой Школе, или особые внешкольные занятия» [7, с.133-137].*

Таким образом, «Положение» четко провозглашало принцип *обязательности обучения* в противовес принципу *общедоступности*, предлагавшемуся земствами. Однако учет реальной обстановки побудил А. В. Луначарского внести в Декларацию об основных принципах Единой Трудовой Школы определенную поправку: «Введение общего обязательного обучения, хотя бы простой грамотности, с этого же года недостижимо для нас из-за отсутствия достаточного количества сколько-нибудь подготовленных учителей. Будем говорить лишь о планомерном расширении школьной сети и о постепенном подъеме школ до высоты, намеченной в этой Декларации» [7, с. 117].

Непосредственная работа по подготовке введения всеобщего обучения началась лишь во второй половине 1918 года и была возложена на специальный Подотдел Всеобщего Обучения (июнь 1918 г.) [Там же]. Функции и методы работы этого Отдела тогда не были ясны. Заведующий Отделом И. Данилин определял его задачи весьма туманно и неопределенно. Он считал, что Подотдел должен «следить за развитием школьного дела на местах, устанавливая связь с местами и давать заключения по представляемым с мест сметам на введение всеобщего обучения» [Там же].

В результате отсутствия апробированных методов и установленных принципов

работы по проведению всеобщего обучения, а также большой загруженности Отдела Единой Школы, работа велась без плановой подготовки, выполнялись некоторые частные задания без учета реальной обстановки на местах (см. первый отчет Отдела Единой Школы) [7, с. 118].

Позднее была создана Комиссия Статистического отдела по изучению условий всеобщего обучения в России, явившаяся первым плановым советским органом, подошедшим с научной точки зрения к решению вопросов всеобщего обучения. Комиссия определила направления работ по подготовке всеобщего обучения: учет детей школьного возраста – по данным последней переписи, разработка принципов установления школьного района и радиуса, величины комплектов и число их в типовой школе, изготовление карт школьных сетей, перспективного плана развертывания школьных комплектов, план подготовки педагогического персонала, подготовка к организации новых школ и к школьному строительству, необходимость контактной работы органов народного образования и статического бюро на местах.

В период 1919-1920 гг. продолжалась статистическая подготовка введения всеобщего обучения. Было проведено Государственное Собрание по статистике народного образования, на котором был заслушан доклад о сетевой работе по организации всеобщего обучения. Чрезвычайно важное значение имела программа построения школьной сети [2, с. 28-32]. «Когда сделалась очевидной нежизненность Комиссии по введению всеобщего обучения, Статистический Отдел попытался еще раз направить работу по плановому руслу» [7, с. 120-122]. В еженедельнике «Народное Просвещение» была опубликована статья «К вопросу о проведении всеобщего обязательного образования» [12], где четко отмечалась необходимость создания при Наркомпросе единого руководящего центра по объединению всех подготовительных работ. Основные направления деятельности центра сводились к следующему:

«1. Школьная сеть должна быть построена на принципах, установленных центральными государственными органами по

Л и т е р а т у р а

1. Антология педагогической мысли России первой половины XIX в. – М.: Педагогика, 1987.
2. Доклады Государственного Совещания по статистике. Вып. 2. – М., 1920.
3. Ленин В. И. Собрание сочинений. – М., 1970.
4. Липчанский А. М. Становление в России массового школьного образования в период социально-экономических преобразований: 1861-1941 гг. Опыт, уроки. – Астрахань: Изд-во Астраханского гос. пед. ун-та, 2001.
5. Луначарский А. В. Ленин и просвещение. – М., 1924.
6. Моночиненков Ф. Подготовительные работы по введению Всеобщего школьного обучения в РСФСР, Вып. 1. – М., 1925.
7. Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа : сб. док. 1917-1973. – М., 1974.
8. Хрестоматия по истории педагогики / под общ. ред. С. А. Каменева. – М., 1936.
9. Чехов Н. В. Народное образование в России с 60-х годов XIX века. – М., 1912.
10. Известия. – 1918. – № 25, 16 октября.
11. Народное Просвещение. – 1918. – № 8.
12. Народное Просвещение. – 1919. – № 6-7.

