

О ПРАВАХ И ПРАВИЛАХ ЧАСТНЫХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ: К ИСТОРИИ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА 1914 ГОДА¹

Рассматривается история принятия закона о частных учебных заведениях. Отмечен вклад в развитие данного вопроса Л. И. Лаврентьева – попечителя Западно-Сибирского учебного округа. Представлен анализ деятельности Министерства народного просвещения и Государственной думы третьего созыва при обсуждении законопроекта о частных учебных заведениях.

Ключевые слова: *правила о частных учебных заведениях, Леонид Иванович Лаврентьев, Министерство народного просвещения, Государственная дума третьего созыва.*

Система образования дореволюционной России предполагала существование учебных заведений различных форм собственности. Впервые законодательное оформление прав частных школ состоялось в 1784 г. с выходом «Наказа частным пансионам» [1, л. 17 об.]. На протяжении XIX и начала XX в. законодательная база, регламентировавшая деятельность негосударственных учебных заведений, претерпевала множество изменений [2].

Меры по пересмотру законоположений о частных и общественных школах были продиктованы изменениями в общественной жизни страны и реформами в области образования. Модернизация системы российского образования в 1860-х гг. вызвала необходимость пересмотра прав негосударственных школ. Основываясь на мнениях попечителей учебных округов, большинство из которых требовали свободы для частной инициативы [1, л. 54–100], министр народного просвещения сформулировал Представление «Об изменении и дополнении ныне действующих узаконений о частных училищах», утвержденное в Государственном совете 19 февраля 1868 г. [3, с. 134–136] и оформленное как Положение о частных учебных заведениях [4, с. 325–329].

Законом были предусмотрены частные учебные заведения трех разрядов, прописаны правила, обязанности и гражданская ответственность учредителей, схема открытия частных школ для каждого из разрядов, требования в содержании образования. До конца XIX в. Положение 1868 г. действовало в неизменном виде. Однако с годами было издано множество подзаконных актов (постановлений, циркуляров и предложений министра народного просвещения, дополняющих и разъясняющих основное положение), появились новые типы учебных заведений (общеобразовательные и профессиональные классы и курсы, детские сады, площадки, детские очаги и др.), что потребовало пересмотра устаревшего к тому времени закона.

Одним из первых инициаторов изменений Положения о частных учебных заведениях 1868 г. являлся помощник попечителя Санкт-Петербургского учебного округа Леонид Иванович Лаврентьев. Поводом к начавшемуся обсуждению назревших проблем негосударственного образования послужили участвовавшие случаи невозможности удовлетворения прошений учредителей об открытии частных учебных заведений тех видов, которые не значились в действующем законоположении, в частности профессиональных курсов. Отсутствие права выдавать разрешение на учреждение образовательных заведений, востребованных в обществе, но не предусмотренных законом, побудило Л. И. Лаврентьева, временно исполнявшего обязанности попечителя, поднять соответствующий вопрос на заседании Ученого комитета Министерства народного просвещения 14 декабря 1898 г. [5, л. 2–3]. Он выступил с докладом о несоответствии закона о частных учебных заведениях потребностям времени, что вызвало бурное обсуждение вопроса в Ученом комитете и инициировало предложение о подготовке проекта нового Положения о частных учебных заведениях. Ответственными за разработку этого проекта министр народного просвещения Н. П. Боголепов назначил председателя Ученого комитета А. И. Георгиевского и Л. И. Лаврентьева [5, л. 187–189].

Проект был представлен на обсуждение министру народного просвещения 31 июля 1899 г., а в сентябре того же года – разослан попечителям учебных округов для ознакомления. Основные дополнения к закону 1868 г. заключались в признании в качестве учредителей городских и земских органов самоуправления, общественных объединений, включении в число частных учебных заведений профессиональных школ, курсов и классов [5, л. 183–186].

Полученные от попечителей отзывы демонстрировали поддержку законопроекта и иногда содержали собственные варианты отдельных его ста-

¹ Работа выполнена при поддержке гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых. Свидетельство МК-3486.2011.6

тей. Например, попечитель Рижского учебного округа предлагал включить в список частных учебных заведений детские сады; от Одесского учебного округа поступил новый проект формы отчетной ведомости о состоянии частных учебных заведений. Из Казанского учебного округа в Ученый комитет был прислан собственный законопроект, основные статьи которого в основном повторяли предложенный Л. И. Лаврентьевым и А. И. Георгиевским [5, л. 25–131]. Активное участие в обсуждении проекта представителей окружных образовательных центров свидетельствовало о необходимости решения назревшей к концу XIX в. проблемы изменения законодательной базы негосударственного сектора образования.

В октябре 1901 г. состоялись пять заседаний Ученого комитета по рассмотрению отзывов и предложений [5, л. 187–212 об.]. Разработчик законопроекта Л. И. Лаврентьев к тому времени был назначен попечителем Западно-Сибирского учебного округа и не участвовал в его обсуждении. Согласно постановлению проект Положения с внесенными в ходе обсуждения изменениями был подготовлен к представлению министру народного просвещения, однако в течение последующих двух лет дело не получило дальнейшего развития. Отчасти это объяснялось сменой в руководстве министерства. Как следует из архивного документа, министр Н. Э. Зенгер, когда узнал о том, что в его ведомстве уже полтора года «лежит под спудом» столь значимый проект, потребовал немедленного его изучения и возобновления процедуры принятия [5, л. 248]. Лишь в июле 1903 г. проект был передан в Совет министров народного просвещения, где он вновь подвергся пересмотру.

Разработанный Советом министров к декабрю 1903 г. законопроект «Положения о частных и общественных учебных заведениях ведомства Министерства народного просвещения» включал сложную классификацию частных учебных заведений. Были предложены два вида учреждений – общеобразовательные и промышленные (профессиональные), разделенные на пять категорий [5, л. 316–323 об.]. Сохраняя разрядность негосударственных учебных заведений, составители проекта отдельно выделили высшие учебные заведения и детские сады, что являлось попыткой легализовать непредусмотренные законом негосударственные вузы и дошкольные образовательные учреждения.

Спорной в законопроекте была статья о необходимости при открытии учебного заведения внесения учредителем залога в размере годового бюджета учебного заведения, от этого положения при последующих обсуждениях отказались.

По мнению товарища министра народного просвещения, особого внимания требовала та часть

проекта, которая предусматривала предоставление частным гимназиям и реальным училищам прав правительственных школ. В докладе 2 июля 1904 г. он признал необходимым предоставление соответствующего заключения по этому вопросу отдела по разряду средних учебных заведений [5, л. 332].

События русско-японской войны, революции, частые смены в руководстве Министерства народного просвещения, начало работы Государственной думы и необходимость согласования любых законопроектов с парламентариями затянули процесс рассмотрения законопроекта на долгие годы. Впоследствии в Министерстве народного просвещения был разработан новый документ, в котором нашли отражение основные идеи предложения Л. И. Лаврентьева о признании правомерности в деятельности различных видов частных учебных заведений.

Обсуждение законопроекта и принятие закона продолжались еще несколько лет, поскольку некоторые положения проекта вызывали сомнения в министерстве. После знакомства с проектом о частных учебных заведениях (1909 г.) товарищ министра народного просвещения Л. А. Георгиевский вынес ряд замечаний, некоторые из них были включены в законопроект, например введены требования по образовательному цензу учителей, разрешено участие педагогов частных школ в выпускных экзаменационных комиссиях. В законопроект не вошли предложения Л. А. Георгиевского о создании дополнительных должностей чиновников для контроля над частными учебными заведениями, об исключении из проекта права частных лиц на учреждение вузов, о запрете совместного обучения в частных средних школах [6].

31 марта 1910 г. министр народного просвещения А. Н. Шварц представил проект Правил о частных учебных заведениях в Совет министров. Нововведениями в законодательной базе являлась ликвидация устаревших требований по образовательному цензу учредителей, утверждение прав частных вузов, что открывало перспективы развития женского высшего образования. Право на поступление в университеты в качестве вольнослушательниц женщины получили в 1906 г., но уже в 1908 г. доступ в университеты для женщин был закрыт. Единственным способом получения высшего образования для женщин было обучение на высших курсах, которые являлись негосударственными учебными заведениями высшей ступени.

Однако министерский законопроект исключал из числа возможных учредителей земства и городские управления [7, с. 175]. После обсуждения проекта в Совете министров (27 апреля 1910 г.) и внесения поправок проект был передан на рассмотрение в III Государственную думу 24 июня 1910 г.,

но в Комиссию по народному образованию под председательством октябриста В. К. Анрепа законопроект поступил только 20 октября 1910 г.

На протяжении целого года Комиссия изучала вопрос и к маю 1912 г. подготовила свой вариант законопроекта. Его обсуждение на общем собрании депутатов Государственной думы проходило 12, 23 мая и 4 июня 1912 г. Дума признала государственную значимость законопроекта, но даже спустя два года с момента поступления проекта в парламент некоторые депутаты призывали к необходимости его детального и «неспешного» изучения. Так, депутат фракции правых Ф. Ф. Тимошкин на заседании Государственной думы возмущался тем, что столь принципиальный вопрос «проводится... контрабандным путем, среди так называемой думской вермишели, которую мы привыкли, закрыв глаза, принимать в течение одной-двух минут» [8, стб. 1285].

Депутаты выступили в защиту прав органов местного самоуправления, сословий и приходов быть учредителями частных школ. Вместе с этой поправкой Государственной думой были значительно расширены права держателей относительно выбора языка преподавания при условии обязательного изучения русского языка, а также преподавания на родном языке некоторых предметов; выдача единовременных пособий из общественных средств по решению Думы не определя-

лась какими-либо условиями [9, л. 486–488].

Законопроект после многочисленных обсуждений был одобрен Думой 9 июня 1912 г. [10, стб. 883–894] и передан в Государственный совет. Но Государственный совет возвратил его в Думу для нового рассмотрения. Работа над законопроектом длилась еще около двух лет. Только 22 июня 1914 г. проект вновь поступил в Государственный совет, получил его одобрение и 1 июля 1914 г. был Высочайше утвержден [11]. Новым законоположением стали Правила о частных заведениях, классах и курсах министерства народного просвещения, не пользующихся правами правительственных учебных заведений [12, с. 21–32].

Таким образом, от инициативы Л. И. Лаврентьева по изменению правовой базы негосударственного образования, устаревшей уже к концу XIX в., до принятия нового закона прошло долгих 15 лет. В Правилах 1914 г. были реализованы и предложения Л. И. Лаврентьева и внесены новые, продиктованные временем поправки: легализация и создание правовой базы всех видов негосударственных образовательных учреждений – курсов, классов, чтений, высших женских курсов, народных университетов; упрощение механизма учреждения частной школы и передача полномочий по утверждению прав частных школ местному училищному начальству без участия Министерства народного просвещения.

Список литературы и источников

1. О проекте Положения о частных учебных заведениях (1866 г.) // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 845. Оп. 1. Д. 3. Л. 121.
2. Гач О. Б. Правовая основа формирования негосударственного образования в дореволюционной России // Вестн. Томского гос. пед. ун-та (Tomsk State Pedagogical University Bulletin). 2010. Вып. 9 (99). С. 156–161.
3. Полное собрание законов Российской империи. 1825–1881 гг. Т. 43. Ч. 1.
4. Свод законов Российской империи, 1912. Т. XI. Ч. I. Гл. 2.
5. Об изменениях в узаконениях о частных учебных заведениях // РГИА. Ф. 733. Оп. 191. Д. 1863. Л. 336.
6. Замечания товарища министра Л. А. Георгиевского на проект положения о частных учебных заведениях // Там же. Оп. 229. Д. 36. Л. 15.
7. Ропп А. Н. Что сделала Третья Государственная дума для народного образования? СПб.: тип. А. С. Суворина, 1912. 256 с.
8. Государственная дума. Третий созыв. Стенографические отчеты. Сессия пятая. СПб. Стб. 1285.
9. Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. Законодательная деятельность. СПб.: Гос. тип., 1912. Ч. 2. 708 с.
10. Особое приложение № 2 к стенографическому отчету 153-го заседания Государственной думы. Проекты законов, одобренных по докладам редакционной комиссии. Третий созыв. Пятая сессия. 1911–1912 гг. СПб.: Гос. тип., 1912. 1110 стб.
11. Правила о частных заведениях, классах и курсах министерства народного просвещения, не пользующихся правами правительственных учебных заведений. 1 июля 1914 г. / сайт «Хронос» // URL: http://www.hrono.ru/libris/stolypin/stpn1_83.html
12. Закон о частных учебных заведениях, не пользующихся правами правительственных учебных заведений от 1 июля 1914 г. // Журнал Министерства народного просвещения, 1914. № 9. С. 12–33.

Гач О. Б., ст. научный сотрудник.

Томский государственный педагогический университет.

Ул. Киевская, 60, Томск, Россия, 634061.

E-mail: gacholga@mail.ru

Материал поступил в редакцию 25.10.2012.

O. B. Gach

**RIGHTS AND RULES OF PRIVATE EDUCATIONAL INSTITUTIONS IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA:
(HISTORY OF THE LAW 1914)**

This article deals with the history of the adoption of the law on private education. There was marked the contributions to the development of the L. I. Lavrentyeva – trustee of the West Siberian educational district. The author presents the analysis of the activities of the Ministry of education and the State Duma of the third convocation in discussing the draft law on private education.

Key words: *the rules about private education, Leonid Ivanovich Lavrentiev, the Ministry of national education, Third-Call State.*

Tomsk State Pedagogical University.

Ul. Kievskaya, 60, Tomsk, Russia, 634061.

E-mail: gacholga@mail.ru