

**А.В. Звонарев,
Д.А. Пашенцев**

Законодательная деятельность Временного правительства в области народного образования

В статье проанализированы основные законодательные акты, принимавшиеся Временным правительством и относившиеся к народному образованию. Особое внимание обращается на то, как Временное правительство решало вопросы отмены национальных и гендерных ограничений в образовании, а также вопрос об управлении образованием.

Ключевые слова: Временное правительство; народное образование; законодательство; просвещение.

В условиях продолжающегося реформирования образования в современной России важное значение имеет исследование и использование того опыта, который был накоплен в предшествующие исторические периоды, особенно в условиях кризисов и коренной модернизации социума. В этом отношении большой научный и практический интерес представляет деятельность Временного правительства в сфере образования. Сейчас, когда исполнилось ровно сто лет с момента революционных событий 1917 года, которые привели к созданию Временного правительства, появилась возможность рассмотреть этот вопрос с учетом векового промежутка. Отдаленность временного периода позволяет более объективно оценить те преобразования, которые пыталось осуществить Временное правительство в сфере образования.

Приход к власти Временного правительства повлек за собой важные последствия, которые имели непосредственное отношение к развитию системы образования и соответствующего законодательства. Вместе с переходом от монархической к республиканской форме правления жители страны, превратившиеся из подданных в граждан, получили многочисленные права и свободы. Значительная часть ранее существовавших ограничений была отменена. В связи с этим сфера образования настоятельно требовала реформирования.

Среди тех задач, которые стояли перед Временным правительством в сфере образования, стоит выделить необходимость отмены существовавших в этой области национальных, гендерных и религиозных ограничений. В связи с тем, что решать эти задачи предстояло правовыми средствами, отметим, что в результате прихода к власти Временного правительства претерпела существенные изменения сама система источников права.

На первом заседании Временного правительства 2 марта 1917 года высказывались мнения, что вся полнота власти, принадлежавшей монарху, должна считаться переданной Временному правительству. В связи с произошедшим государственным переворотом Свод основных государственных законов Российской империи должен считаться недействительным. Поэтому Временному правительству не должно было ограничиваться нормой ст. 87 Свода основных государственных законов, издавая «меры законодательного характера» во время перерывов занятий Государственной думы. Временному правительству надлежало установить как в области законодательства, в том числе внося изменения в действующие законы, так и управления те «нормы, которые оно признает соответствующими в данный момент» [1: с. 385].

По поручению правительства известный российский государствовед, член Юридического совещания при Временном правительстве, профессор Н.И. Лазаревский подготовил доклад о «форме, в которую надлежит облекать исходящие от Временного правительства распоряжения», с которым выступил на заседании 9 марта 1917 года. По итогам обсуждения было принято постановление, согласно которому по делам, требующим рассмотрения в порядке законодательном, должны были издаваться *постановления* правительства за подписанием всех его членов. По делам, требующим по действующим законам разрешения в порядке верховного управления, следовало издавать *указы* правительства за подписанием его председателя. По делам же, разрешаемым по действующему законодательству властью отдельных министров, полагалось издавать распоряжения министров [1: с. 64].

11 мая 1917 года по предложению министра-председателя кн. Г.Е. Львова были внесены изменения в порядок издания постановлений Временного правительства по законодательным делам. В соответствии с новой редакцией ст. 1 отд. I постановления Временного правительства от 9 марта 1917 года по делам, требующим рассмотрения в порядке законодательном, постановления Временного правительства издавались за подписанием министра-председателя и подлежащего министра, за исключением постановлений особой важности, которые подписывались всеми членами Временного правительства [2: с. 62].

В результате деятельности Временного правительства наряду с ранее действующими нормативными источниками, регулирующими образовательные правоотношения, появляются новые виды нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы народного просвещения: *постановления, подписанные всеми членами правительства; указы или постановления правительства, подписанные министром-председателем правительства или им и обычно одним из министров; распоряжения министра народного просвещения.*

С самого начала своей деятельности Временное правительство уделяло достаточно много внимания вопросам развития и реформирования образования. Для разработки конкретных мер в этой сфере было создано сразу три органа: Комитет по народному образованию, Комиссия по реформе высших учебных заведений и Совещание по реформе высших учебных заведений [7: с. 71].

Система управления народным образованием, которая осталась от монархического периода, подверглась реорганизации. Прежде всего Министерству народного просвещения были подчинены все учебные заведения, на содержание которых отпускались государственные средства. Ранее они могли подчиняться и иным ведомствам. Речь шла, например, об учебных заведениях, подчиненных Ведомству учреждений императрицы Марии [9: с. 146].

Одним из главных вопросов, которые необходимо было решить Временному правительству, был национальный вопрос (существовавшие ограничения по вероисповедному и национальному признаку) и связанные с ним ограничения в области образования. 4 марта 1917 года министр народного просвещения, известный экономист и бывший ректор Московского императорского университета А.А. Мануйлов выступил на заседании Временного правительства с «устным предложением» об отмене процентной нормы для евреев при поступлении их в учебные заведения и восстановлении права на продолжение образования теми учащимися, которые были уволены из учебных заведений по причине политической неблагонадежности. В Российской империи с 1887 по 1917 год существовало законодательное ограничение на прием евреев в высшие и средние учебные заведения. В соответствии с распоряжением Министерства народного просвещения численность евреев во всех подведомственных ему высших и средних учебных заведениях не должна была превышать 10 процентов от общего контингента в черте оседлости, 5 процентов вне ее и 3 процентов — в Санкт-Петербурге и Москве. Предложение А.А. Мануйлова было поддержано правительством [1: с. 30]. Правда, по какой-то причине в циркуляре министра народного просвещения попечителям учебных округов от 10 марта, опубликованном в «Вестнике Временного правительства», отмена процентной нормы для евреев не упоминалась [1: с. 30]. Возможно, это было связано с «устным предложением» министра юстиции А.Ф. Керенского, высказанным на заседании 9 марта, о внесении «на уважение» Временного правительства законопроекта об отмене всех национальных и религиозных ограничений [1: с. 64].

Наконец, на заседании 20 марта было принято постановление «Об отмене вероисповедных и национальных ограничений», опубликованное позднее 29 марта 1917 года и с этого дня вступившее в силу. В преамбуле Постановления провозглашалось: «Исходя из незыблемого убеждения, что в свободной стране все граждане должны быть равны перед законом и что совесть народа не может мириться с ограничениями прав отдельных граждан в зависимости от их веры и происхождения, Временное правительство постановило: все установленные узаконениями ограничения в правах российских граждан, обусловленные принадлежностью к тому или иному вероисповеданию, вероучению или национальности, отменяются» [1: с. 142].

Далее в постановлении уточнялось, каких ограничений это касалось. К вопросам, регулируемым нормами образовательного права, можно отнести следующие ограничения. В ст. 5 отд. 1 говорилось о запрещении ограничений

при принятии к себе на обучение ремесленных учеников. В соответствии со ст. 7 отд. 1 снимались ограничения при поступлении в учебные заведения всякого рода как частные и общественные, так и правительственные на прохождения в них курса и пользования стипендиями, а равно на занятия преподаванием и воспитанием.

Наконец, в ст. 9 отд. 1 отменялись ограничения, связанные с употреблением иных, кроме русского, языков и наречий при преподавании в частных учебных заведениях всякого рода [1: с. 142–143]. На Украине данное право применялось не только в частных учебных заведениях. Уже с 14 марта 1917 года решением Временного правительства разрешалось преподавание на украинском языке в учебных заведениях Киевского учебного округа при условии принятия мер, обеспечивающих интересы меньшинства учащихся [1: с. 96]. Примером реализации данного права в государственном учебном заведении высшего образования можно считать учреждение в сентябре 1917 года в Киевском университете святого Владимира четырех кафедр украиноведения: на историко-филологическом факультете — украинского языка, украинской истории и украинской литературы и на юридическом факультете — истории западнорусского права. Преподавание на этих кафедрах разрешалось проводить на украинском языке [4: с. 153–154].

Еще одним актуальным для российского общества вопросом в период Февральской революции был женский вопрос. В феврале 1917 года в России существовало мощное женское политическое движение, требовавшее для женщин равных с мужчинами прав и свобод. Временное правительство в промежутках между политическими кризисами продолжало принимать нормативные правовые акты, которые способствовали дальнейшему уравниванию в правах женщин с мужчинами. Особенно эта тенденция заметна в законодательстве об образовании. Постановлением Временного правительства «О гимназиях, прогимназиях и реальных училищах для совместного обучения детей обоего пола» от 24 апреля 1917 года министру народного просвещения предоставлялось право учреждать гимназии, прогимназии и реальные училища для совместного обучения детей обоего пола с распространением на данные учебные заведения действующих узаконений о мужских гимназиях, прогимназиях и реальных училищах Министерства народного просвещения. При этом постановлением разрешались некоторые отступления от указанных узаконений. В частности, все должности в смешанных учебных заведениях, за исключением должности законоучителя, могли быть замещаемы лицами женского пола. Лица женского пола, работающие в данных учебных заведениях, должны были иметь то же образование и учительское звание, какие требовались для лиц мужского пола, занимавших соответствующие должности. Кроме того, они пользовались правами на содержание, правами, указанными в пп. 4 и 5 ст. 391 «Уставов о пенсиях и единовременных пособиях»¹,

¹ Свод Законов. Т. III, по Прод. 1912 г. // КонсультантПлюс: Классика Российского Права. URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/175/> (дата обращения: 01.09.2017).

получали прибавки к пенсии, присвоенные занимаемым ими должностям, а также получали при командировках по делам службы и при отправлении к месту службы прогонные и суточные деньги и пособия на тех же основаниях и в том же размере, что и лица мужского пола, состоящие на соответствующих должностях [6: с. 203–204]. Постановление было подписано министром-председателем и министром народного просвещения. Следовательно, оно относилось к «актам законодательного свойства».

21 марта 1917 года Временное правительство предоставило лицам женского пола, окончившим курс Высшего художественного училища при Академии наук, право на звание художника и архитектора-художника, на равных с лицами мужского пола основаниях [1: с. 155], а месяц спустя было принято постановление, согласно которому лица женского пола могли назначаться на штатные и сверхштатные должности учителей приготовительных классов и учителей рисования, черчения и чистописания в мужские гимназии, прогимназии и реальные училища [1: с. 369].

В отд. IX постановления об учреждении Тифлисского политехнического университета, принятом на заседании Временного правительства 5 мая 1917 года, говорилось о том, что в число студентов института принимаются и лица женского пола, имеющие образовательный ценз не ниже требуемого от зачисляемых в институт лиц мужского пола. В отд. XIX устанавливалось, что должности по учебной службе в университете могут замещаться лицами женского пола, обладающими тем образовательным цензом, который требуется от лиц мужского пола, занимающих соответствующие должности. Женщинам-преподавателям присваивались те же оклады содержания, прибавки и другие права, как и мужчинам, занимающим соответственные должности [2: с. 31]. Таким образом, женщинам были гарантированы равная оплата труда и равное с мужчинами право занимать должности в образовательных учреждениях.

Окончательная точка в этом вопросе была поставлена после принятия 5 августа 1917 года постановления «О расширении предоставленных лицам женского пола прав на поступление на государственную службу». В принятом постановлении устанавливалось, что лица женского пола могут быть на равных с мужчинами основаниях определяться как по вольному найму, так и с правами государственной службы во все гражданские ведомства. Они пользовались в прохождении этой службы одинаковыми с мужчинами правами, несли одинаковые с ними обязанности и ответственность [3: с. 251].

Министерство народного просвещения, в котором товарищем (заместителем) министра впервые стала женщина — С.В. Панина, внучка знаменитого царского министра юстиции В.Н. Панина, за свои либеральные взгляды прозванная красной графиней, разработало проект преобразования высших женских курсов в настоящие женские университеты, во всех отношениях равные мужским.

Одним из последствий прихода к власти Временного правительства стало изменение религиозной политики. 14 июля 1917 года было принято Постановление

Временного правительства «О свободе совести», в котором говорилось об отмене любых ограничений из-за веры². В школах было отменено обязательное преподавание такого предмета, как Закон Божий, что вызвало недовольство православной общественности [8: с. 294].

Религиозная политика Временного правительства изменила правовой статус Русской православной церкви, повлекла за собой отмену ряда ее привилегий и полномочий. Одним из достаточно острых был вопрос о судьбе церковно-приходских школ, в том числе вопрос их подчиненности. Эта проблема решалась Временным правительством в рамках обсуждавшейся реформы начального образования. В сентябре 1917 года было принято постановление о передаче церковно-приходских школ в ведение Министерства народного просвещения [4: с. 220]. Однако эта мера, достаточно логично вытекавшая из религиозной и образовательной политики Временного правительства, но вызвавшая негативную реакцию со стороны Синода, в этот период так и не была реализована на практике [5: с. 147].

Еще одним направлением законодательной деятельности Временного правительства в сфере образования стало совершенствование и развитие системы начального и среднего образования, а также среднего и высшего профессионального образования. На заседании 28 апреля 1917 года было принято постановление «Об изменении некоторых узаконений о средних образовательных учебных заведениях ведомства Министерства народного просвещения». В соответствии с данным постановлением министр народного просвещения мог учреждать на средства казны или за счет средств из местных источников и разрешать открывать на средства земских, городских и иных учреждений общественного управления, сословий, приходов, частных учреждений и лиц четырехклассные гимназии и четырехклассные реальные училища с распространением на них действующих узаконений о мужских гимназиях и реальных училищах ведомства Министерства народного просвещения. Лица, успешно завершившие обучение в данных гимназиях и реальных училищах, пользовались всеми правами окончивших курс восьмиклассных мужских гимназий и семиклассных реальных училищ [1: с. 370–371].

Временное правительство уделяло внимание и открытию новых высших учебных заведений. В частности, в мае 1917 года были учреждены Тифлисский политехнический институт, Донской университет, Пермский университет [2: с. 26, 31, 35].

Существовали и другие вопросы в сфере образования, связанные с продолжением революционных преобразований в стране, которые в чрезвычайных обстоятельствах приходилось решать Временному правительству.

В целом приход к власти Временного правительства в 1917 году ознаменовал начало новой образовательной политики в России, которая отразилась

² Постановление Временного правительства О свободе совести 14 июля 1917 г. // Сайт Конституции Российской Федерации | История. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5412/> (дата обращения: 01.09.2017).

в принимавшихся этим правительством нормативных правовых актах. Эти акты затрагивали ключевые и проблемные вопросы развития образования: структуру управления системой образования, отмену национальных и гендерных ограничений в образовании, подчиненность церковно-приходских школ, открытие новых высших учебных заведений и т. д. Но в силу исторических обстоятельств и субъективных факторов Временное правительство находилось у власти менее года, в результате чего намеченные меры не принесли результатов. К тому же многие из них имели декларативный характер и не могли кардинальным образом решить некоторые важные вопросы, например снижение уровня бюрократизма в управлении образованием. После октября 1917 года государственная образовательная политика совершила новый исторический поворот.

Литература

1. Архив новейшей истории России. Серия «Публикации» / Т. VII / Журналы заседаний Временного правительства: Март – октябрь 1917 года: в 4 т. / отв. ред. Б.Ф. Додонов; сост. Е.Д. Гринько и О.В. Лавинская. Т. 1: Март – апрель 1917 года. М.: Российская политическая энциклопедия, 2001. 448 с.
2. Архив новейшей истории России. Серия «Публикации» / Т. VIII / Журналы заседаний Временного правительства: Март – октябрь 1917 года: в 4 т. / отв. ред. Б.Ф. Додонов; сост. Е.Д. Гринько, О.В. Лавинская. Т. 2: Май – июнь 1917 года. М.: Российская политическая энциклопедия, 2002. 512 с.
3. Архив новейшей истории России. Серия «Публикации» / Т. IX / Журналы заседаний Временного правительства: Март – октябрь 1917 года: в 4 т. / отв. ред. Б.Ф. Додонов; сост. Е.Д. Гринько. Т. 3: Июль – август 1917 года. М.: Российская политическая энциклопедия, 2004. 416 с.
4. Архив новейшей истории России. Серия «Публикации» / Т. X / Журналы заседаний Временного правительства: Март – октябрь 1917 года: в 4 т. / отв. ред. и сост. Б.Ф. Додонов, при участии Е.Д. Гринько. Т. 4: Сентябрь – октябрь 1917 года. М.: Российская политическая энциклопедия, 2004. 512 с.
5. *Дорская А.А.* Законодательство Временного правительства о свободе совести в России в 1917 г. // Революция 1917 года в России: сборник статей / под ред. О.А. Поливанова, В.И. Старцева. СПб.: Изд-во «Третья Россия», 1995. С. 146–152.
6. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1: 27 февраля – 5 мая 1917 / сост. отд-нием Свода Законов Гос. Канцелярии. СПб.: Гос. Тип., 1917. 273 с.
7. *Сизова А.Ю.* Российское высшее образование при Временном правительстве: замысел и начало демократической реформы // Вестник РГГУ. Серия «История. Филология. Культурология. Востоковедение». 2009. № 17. С. 70–83.
8. *Синельников С.П.* Вопрос о церковно-приходских школах в постановлениях Временного правительства и в церковных определениях // Вестник Оренбургской духовной семинарии. 2015. Вып. 2 (4). С. 294–304.
9. *Фомичев И.В.* Законодательная политика Временного правительства в области управления народным образованием (март – октябрь 1917 года) // Право и образование. 2010. № 12. С. 144–150.

Literatura

1. Arxiv novejshej istorii Rossii. Seriya «Publikacii» / T. VII / Zhurnaly' zasedanij Vremennogo pravitel'stva: Mart – oktyabr' 1917 goda: v 4 t. / otv. red. B.F. Dodonov; sost. E.D. Grin'ko i O.V. Lavinskaya. T. 1: Mart – april' 1917 goda. M.: Rossijskaya politicheskaya e'nciklopediya, 2001. 448 s.
2. Arxiv novejshej istorii Rossii. Seriya «Publikacii» / T. VIII / Zhurnaly' zasedanij Vremennogo pravitel'stva: Mart – oktyabr' 1917 goda: v 4 t. / otv. red. B.F. Dodonov; sost. E.D. Grin'ko, O.V. Lavinskaya. T. 2: Maj – iyun' 1917 goda. M.: Rossijskaya politicheskaya e'nciklopediya, 2002. 512 s.
3. Arxiv novejshej istorii Rossii. Seriya «Publikacii» / T. IX / Zhurnaly' zasedanij Vremennogo pravitel'stva: Mart – oktyabr' 1917 goda: v 4 t. / otv. red. B.F. Dodonov; sost. E.D. Grin'ko. T. 3: Iyul' – avgust 1917 goda. M.: Rossijskaya politicheskaya e'nciklopediya, 2004. 416 s.
4. Arxiv novejshej istorii Rossii. Seriya «Publikacii» / T. X / Zhurnaly' zasedanij Vremennogo pravitel'stva: Mart – oktyabr' 1917 goda: v 4 t. / otv. red. i sost. B.F. Dodonov, pri uchastii E.D. Grin'ko. T. 4: Sentyabr' – oktyabr' 1917 goda. M.: Rossijskaya politicheskaya e'nciklopediya, 2004. 512 s.
5. *Dorskaya A.A.* Zakonodatel'stvo Vremennogo pravitel'stva o svobode sovesti v Rossii v 1917 g. // Revolyuciya 1917 goda v Rossii: sbornik statej / pod red. O.A. Polivanova, V.I. Starceva. SPb.: Izd-vo «Tret'ya Rossiya», 1995. S. 146–152.
6. Sbornik ukazov i postanovlenij Vremennogo pravitel'stva. Vy'p. 1: 27 fevralya – 5 maya 1917 / sost. ot-d-niem Svoda Zakonov Gos. Kancelyarii. SPb.: Gos. Tip., 1917. 273 s.
7. *Sizova A.Yu.* Rossijskoe vy'sshee obrazovanie pri Vremennom pravitel'stve: zamy'sel i nachalo demokraticheskoj reformy' // Vestnik RGGU. Seriya «Istoriya. Filologiya. Kul'turologiya. Vostokovedenie». 2009. № 17. S. 70–83.
8. *Sinel'nikov S.P.* Vopros o cerkovno-prihodskix shkolax v postanovleniyax Vremennogo pravitel'stva i v cerkovny'x opredeleniyax // Vestnik Orenburgskoj duxovnoj seminarii. 2015. Vy'p. 2 (4). S. 294–304.
9. *Fomichev I.V.* Zakonodatel'naya politika Vremennogo pravitel'stva v oblasti upravleniya narodny'm obrazovaniem (mart – oktyabr' 1917 goda) // Pravo i obrazovanie. 2010. № 12. S. 144–150.

*A.V. Zvonarev,
D.A. Pashenczev*

**Legislative Activity of the Provisional Government
in the Field of Public Education**

The article analyses the main legislative acts adopted by the Provisional Government and applied to public education. A special attention is paid to the way the Provisional Government tackled the issues of the abolition of national and gender restrictions in education, as well as the issue of management of education.

Keywords: Provisional Government; public education; legislation; education.