

Согласно

И. Юрмин С.И., Ю.И. 1909.

С.И. С.И. С.И.

№ 25. ОСОБЫЙ ЖУРНАЛ СОВЕТА МИНИСТРОВ

5 Февраля и 3 Марта 1909 года

По законопроекту Министерства Народного Просвещения о начальных училищах

Действующие в отношении начальных училищ узаконения изданы были разновременно, по мере развития школьного дела в отдельных местностях Империи. Общие руководящие постановления о названных учебных заведениях, касающиеся, главным образом, приходских училищ, содержатся лишь в уставе 1828 года, наряду с коим в настоящее время применяются ВЫСОЧАЙШЕ утвержденные положения: 23 Марта 1863 года — к народным училищам Виленского учебного округа, 25 Июня 1867 года — к начальным училищам Кавказского края, 26 Мая 1869 года — к таковым же в губерниях Киевской, Подольской и Вольнской и, наконец, 25 Мая 1874 года — в местностях, где введены земские учреждения. Сверх сего, имеются особые правила о начальных училищах для губерний Царства Польского, а также Лифляндской, Курляндской и Эстляндской. Отсутствие согласованности означенных устава, положений и правил, находящихся в некоторых частях своих в прямом между собою противоречии, вызывает при применении их весьма серьезные практические затруднения и выдвигает на очередь необходимость их пересмотра. Признавая эту задачу ныне особенно настоятельной, ввиду предпринимаемых Правительством широких мер к развитию учебного дела, Министерство Народного Просвещения озабочилось выработкой проекта одного общего для начальных училищ положения и проект сей внесло на предварительное, до представления на законодательное утверждение, одобрение Совета Министров.

Согласно означенному проекту, издаваемое положение о начальных училищах должно иметь применение ко всем начальным учебным заведениям Империи, за исключением церковно-приходских школ ведомства православного исповедания и училищ, преследующих исключительно вероучительные цели. За указанным изъятием, прочие начальные училища всех наименований преобразовываются на основаниях нового положения и объединяются в ведении Министерства Народного Просвещения. Целью этих училищ ставится сообщение обучающимся в них детям необходимых первоначальных знаний и укрепление религиозных и нравственных понятий. Курс учения в начальных училищах, открываемых как для раздельного, так и для совместного обучения детей мужского и женского пола, продолжается от 3 до 6 лет, и к приему в них допускаются дети, не моложе 8 лет, всех состояний и вероисповеданий. Учреждение и содержание названных училищ предоставляется правительственным ведомствам, земствам, городам, сословиям, обществам, торгово-промышленным товариществам, фабрикам и заводам, а также отдельным учреждениям и частным лицам. Заведование начальными училищами вверяется училищным советам, а в местностях, где таковые еще не учреждены, — директорам и инспекторам начальных училищ, содержателям сих

учебных заведений и училищным попечительствам. В отношении открытия начальных училищ проектом устанавливается двойкий порядок: училища, учреждаемые правительственными ведомствами, земствами, городами и сословиями, открываются самими учредителями, обязанными лишь в семидневный срок довести до сведения подлежащего училищного совета о своем распоряжении, для открытия же прочих требуется предварительное разрешение названного совета. Училищному совету предоставляется и закрытие начальных училищ в случаях неисполнения содержаниями правил издаваемого положения или признания данного учебного заведения не соответствующим задачам воспитания и обучения. Наконец, одновременно с введением нового положения, земствам и городам предоставляется вырабатывать постановление о введении обязательного обучения в отдельных, подлежащих ведению их, районах, причем постановления эти утверждаются Министром Народного Просвещения, по сношении с Министром Внутренних Дел, и приводятся в исполнение по истечении годичного срока со времени обнаружения их во всеобщее сведение.

Приступив к рассмотрению настоящего дела в присутствии Главноуправляющего Собственною ВАШЕГО ИМПЕРАТОРСКОГО ВЕЛИЧЕСТВА Канцелярией и Государственного Секретаря, Совет Министров выслушал, прежде всего, заявление Синодального Обер-Прокурора, указавшего на желательность сообщения обсуждаемого проекта, предварительно дальнейшего его направления, на заключение Святейшего Синода, ведающего дело начального обучения наряду с Министерством Народного Просвещения. С своей стороны, Совет Министров не мог, однако, не заметить, что всякая отсрочка во внесении Правительством на законодательное рассмотрение проекта положения о начальных училищах могла бы невыгодно отразиться на предстоящих мероприятиях по развитию школьной сети, настоятельно нуждающихся в коренном пересмотре касающихся начальных училищ узаконений. Не встречая ввиду сего препятствий к немедленному рассмотрению предлагаемого законопроекта и признавая его в общем вполне целесообразным, Совет Министров обратился, прежде всего, к разрешению возникшего между Министерством Народного Просвещения и Государственной Канцелярией разномыслия по вопросу о желательности определительного перечисления в заключительной части представления подлежащих отмене статей действующего закона.

По этому поводу Государственный Секретарь объяснил, что утверждение приведенного в отделах II, III и IX проектированного заключения перечня отменяемых статей уставов учебных заведений, а также устава о службе и уставов пенсионных, может вызвать на практике весьма существенные неудобства, по затруднительности точно предусмотреть без тщательной кодификационной работы все отменяемые вновь издаваемым законом постановления. Притом же, едва ли представится возможным сразу распространить предначертанное Министром Народного Просвещения положение на всю Империю, ибо положение это вводит в начальную школу существенные изменения как в отношении продолжительности и объема учебного курса, так и порядка заведения ею. Если при этом принять во внимание правило статьи 19 сего положения, требующее в училищах, содержимых при участии казны, не менее одного учителя на каждые 50 учащихся, то можно придти к несомненному заключению, что применение обсуждаемого положения в некоторых случаях вызовет даже необходимость изыскания новых денежных средств на усиление личного состава учителей начальных училищ и, во всяком случае, задержится поэтому на более или менее значительное время. При таких же условиях, по мнению Государственного Секретаря, правила подлежащих статей действующего закона могут, очевидно, потерять силу лишь постепенно, по мере преобразования существующих начальных училищ, и, в соответствии с сим, отмена их должна быть произведена в порядке кодификационном, уже после окончательного введения нового положения. В подтверждение же своих по изъясненному предмету суждений Сенатор Макаров сослался на практику Государственного Совета, еще в самое последнее время указавшего на неудобство соединения кодификационной работы с самим изданием новых узаконений.

В ответ на приведенное заявление Государственного Секретаря Сенатор Шварц заявил, что новое положение о начальных училищах не вносит никаких сколько-нибудь существенных изменений в дело школьного обучения, а лишь закрепляет те нормы, до коих школа уже дошла в своем развитии. В частности, при включении в проект поло-

жения статьи 19 имелся в виду ВЫСОЧАЙШЕ утвержденный 3 Мая 1908 года закон об отпуске 6.900.000 руб. на нужды начального образования (Собр. узак., ст. 447), согласно коему (ст. 3) один учитель полагается на 50 детей школьного возраста. Между тем, причиной, побудившей Министерство Народного Просвещения приступить к составлению нового положения, является, главным образом, именно многообразие законов, действующих нередко в одно время, в одной и той же местности в отношении начальных училищ. Несомненно, издание новых правил без одновременной отмены применяющихся ныне постановлений увеличило бы лишь это многообразие и повело бы к новым практическим затруднениям. Что же касается стеснительности проектированного порядка для последующей кодификации, то, напротив того, Сенатор Шварц полагает, что определенные указания в самом законе на подлежащие с изданием его отмене отдельные постановления лишь облегчили бы кодификационную работу, предоставив ей те прочные основания, которые необходимы для безошибочного согласования всех имеющих отношение к отменяемым статьям частей Свода законов.

Выслушав изложенное, Совет Министров, с своей стороны, рассуждал, что если последующая кодификация, без определительного указания в издаваемых законах подлежащих отмене, дополнению или изменению действующих постановлений, и представляет некоторые неудобства, то, тем не менее, такой способ, издавна применяемый уже в отечественной законодательной практике, является действительно наиболее обеспечивающим от возможных ошибок при систематическом изложении в Своде законов отдельных узаконений. При этом, согласно принятому порядку, кодификация всегда производится Государственной Канцелярией при участии представителей заинтересованных ведомств, имеющих, таким образом, возможность предъявить своевременно свои по сему предмету соображения. При таких условиях отступать для обсуждаемого законопроекта от твердо усвоенного общего правила, получившего недавно новое подтверждение со стороны законодательных учреждений, не усматривается, по мнению Совета, достаточных оснований, тем более, что от Министерства Народного Просвещения, конечно, зависит оговорить в своем представлении те постановления действующего законодательства, кои с изданием нового положения подлежат, по мнению ведомства, отмене.

По приведенным основаниям, останавливаясь на решении о необходимости издания обсуждаемого законопроекта в форме постановления «в изменение, дополнение и отмену подлежащих узаконений», Совет Министров полагал устранить из заключения по настоящему делу перечень отменяемых статей Свода законов.

Обратившись затем к обсуждению отдельных постановлений подлежащего проекта, Совет Министров остановился на следующих замечаниях:

1) Согласно отделу III проекта заключения, с изданием нового положения о начальных училищах утрачиваются предоставленные служащим в некоторых учебных заведениях с курсом начальных одноклассных или двухклассных училищ права по чинопроизводству.

Имея в виду, что, в силу статьи 19 Основных государственных законов, издания 1906 года, условия пожалования государственных отличий, к числу коих относятся и гражданские чины, определяются непосредственно ВЫСОЧАЙШЕЙ Властью, Совет Министров, согласно правильному указанию Главноуправляющего Собственной ВАШЕГО ИМПЕРАТОРСКОГО ВЕЛИЧЕСТВА Канцелярией, нашел нужным вышеприведенный отдел III из проекта исключить, с тем, чтобы постановление об отмене чинопроизводственных прав своевременно представлено было на МОНАРШЕЕ ВАШЕГО ВЕЛИЧЕСТВА утверждение в порядке Верховного управления через Совет Министров.

2) В отделе VIII того же проекта предположено дополнить Уложение о наказаниях уголовных и исправительных (Свод зак., т. XV, изд. 1885 г.) новой статьей 1049¹, устанавливающей ответственность за открытие начального училища и за допущение преподавателей к обучению в названном учебном заведении без соблюдения установленных для сего правил.

По поводу сего Совет Министров заметил, что проектированное карательное правило в виде статьи 1049¹ уложения о наказаниях не приведено в соответствие ни с предшествующей статьей 1049, ни с последующими постановлениями того же уложения (ст.ст. 1050—1052). Между тем отменять или изменять редакцию этих статей за-

кона возможно будет лишь по надлежащей переработке правил о частных учебных заведениях. Вследствие сего, в устранение возможных недоразумений, Совет Министров признал предпочтительным отказаться в настоящее время от всяких дополнений Уложения о наказаниях, исключив отдел VIII из проекта.

3) По силе отдела X заключения, земствам и городам предоставляется вырабатывать постановления о введении обязательного обучения с соблюдением предусмотренных для сего особых правил и с тем, чтобы учреждение и содержание начальных училищ для такого обучения возлагались на средства самих земств и городов, если училища эти не обеспечены ассигнованием от казны или из иных источников.

Не встречая возражений против существа приведенного постановления, Совет Министров, согласно с замечанием Министра Финансов, признал необходимым определенно выразить в издаваемом законе, что вызываемые проектированной мерой расходы могут быть относимы на средства казны лишь постольку, поскольку данное училище входит в школьную сеть, предусмотренную **ВЫСОЧАЙШЕ** утвержденным 2 Марта 1907 года положением Совета Министров по вопросу о введении в Российской Империи всеобщего начального обучения.

4) Равным образом, по мнению Совета, требуют исправлений и статьи 1, 3 и примечание 3 к статье 34 проекта положения о начальных училищах, с тем, чтобы в первой из указанных статей, определяющей цель названных учебных заведений, подчеркнута была первенствующая их задача — утверждение в учащих религиозных и нравственных понятий, из второй исключено было упоминание о том, что «все» начальные училища состоят в ведении Министерства Народного Просвещения, ибо проектированные правила не распространяются на церковно-приходские и профессиональные школы, и, наконец, из третьего устранено было указание на возлагаемое на духовенство надлежащего исповедания лишь «высшее» наблюдение за постановкой преподавания Закона Божия и религиозным образованием учащихся. Ближайшее установление редакции означенных статей надлежало бы предоставить, по мнению Совета, взаимному соглашению ведомств народного просвещения и православного исповедания.

5) На основании примечания к статье 14 проекта положения, курс одноклассных и двухклассных начальных училищ должен быть расположен в соответствии с курсом промышленных и высших начальных училищ.

Принимая во внимание, что молодые люди, окончившие начальные училища, будут поступать также и в сельскохозяйственные учебные заведения, Совет Министров присоединился к замечанию Гофмейстера Кривошеина о необходимости сообразования курса начальных училищ и с сельскохозяйственными.

6) Статьи 22—24 проекта положения определяют круг лиц, могущих быть преподавателями в начальных училищах, не устанавливая, однако, условий нравственного для них ценза.

Признавая необходимым восполнить указанный пробел, Совет Министров, согласно с заключением Министра Юстиции, остановился на мысли включить в проект новую статью 24¹, составленную применительно к статье 10 положения о выборах в Государственную Думу. Статья эта могла бы быть изложена примерно следующим образом:

«Учителями и учительницами в начальных училищах не могут быть: 1) подвергшиеся суду за преступные деяния, влекущие за собой лишение или ограничение прав состояния, либо исключение из службы, а равно за кражу, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупку и принятие в заклад заведомо краденого или полученного через обман имущества и ростовщичество, когда они судебными приговорами не оправданы, хотя бы после состоявшегося осуждения они и были освобождены от наказания за давностью, примирением, силой Всемиловейшего Манифеста или особого **ВЫСОЧАЙШЕГО** повеления; 2) отрешенные по судебным приговорам от должности — в течение трех лет со времени отрешения, хотя бы они были освобождены от сего наказания за давностью, силой Всемиловейшего Манифеста или особого **ВЫСОЧАЙШЕГО** повеления; 3) состоящие под следствием или судом по обвинениям в преступных деяниях, означенных в пункте 1 сей статьи, или влекущих за собой отрешение от должности; 4) подвергшиеся несостоятельности, впредь до определения свойства ее; 5) состоящие под опекой; 6) несостоятельные, о которых дела сего рода приведены уже к окончанию, кроме тех, несостоятельность коих признана

несчастной; 7) лишенные духовного сана или звания за пороки или же исключенные из среды обществ и дворянских собраний по приговорам тех сословий, к которым они принадлежат, и 8) осужденные за уклонение от воинской повинности».

7) Согласно постановлению примечания 3 к статье 24 проекта положения, на преподавательские должности в начальных училищах не допускаются иностранные подданные и лица, принадлежащие к монашеским орденам и обществам.

По мнению Совета, в приведенной статье, во избежание всяких сомнений, надлежит оговорить, что права преподавания в начальных училищах, наряду с иностранными подданными, лишаются лишь лица, принадлежащие к *инославным* монашеским орденам и обществам.

8) Статьей 58 проекта положения начальным училищам предоставляется право приобретать в собственность недвижимые имущества.

Согласно замечания Министра Юстиции, Совет Министров нашел полезным дополнить приведенное правило указанием на сущность прочих, принадлежащих начальным училищам как юридическим лицам, прав. С таким дополнением статья эта могла бы быть изложена так:

«Начальные училища могут от своего имени приобретать права по имуществу, в том числе право собственности и другие права на недвижимые имущества, принимать на себя обязательства, искать и отвечать на суде».

9) По силе статьи 59 проекта положения, учащим в двухклассных и одноклассных начальных училищах, содержащихся при участии казны, полагается жалование: учителям или учительницам — не менее 360 руб. в год, законоучителю — не менее 60 руб. и, наконец, учителю — распорядителю по хозяйственной части — не менее 60 руб.

Так как, на основании **ВЫСОЧАЙШЕ** утвержденного 3 Мая 1908 года закона об отпуске 6.900.000 руб. на нужды начального образования (Собр. узак., ст. 447), участие казны в расходах по вознаграждению учебного персонала начальных училищ ограничивается лишь 390 руб. на 50 детей школьного возраста, то Совет Министров, согласно с замечанием Министра Финансов, признал необходимым определительно выразить в обсуждаемом постановлении проекта, что всякое увеличение означенных расходов как вследствие добавок к установленным преподавательским окладам в 360 руб. для учителя и 60 руб. для законоучителя, так и за введением вознаграждения распорядителю по хозяйственной части подлежит отнесению полностью на местные средства.

Руководствуясь изложенным, Совет Министров *полагает*:

Предоставить Сенатору Шварцу внести выработанный Министерством Народного Просвещения законопроект о начальных училищах, по надлежащем согласовании его с вышеизложенными замечаниями Совета Министров, на уважение законодательных учреждений¹¹.

О таком своем заключении Совет Министров всеподданнейшим долгом почитает представить на **ВЫСОЧАЙШЕЕ ВАШЕГО ИМПЕРАТОРСКОГО ВЕЛИЧЕСТВА** благоволение.

Подписи: В.Н.Коковцов, А.В.Кривошеин, П.А.Харитонов, А.Н.Шварц, С.В.Рухлов, В.И.Тимирязев, С.М.Лукьянов, И.Г.Щегловитов, С.А.Воеводский.

Помета царя: «Согласен» (16 марта).

Ф. 1276. Оп. 20. Д. 31. Л. 6—11 об.;

Ф. 1276. Оп. 4. Д. 662.