

Опыт финансирования народного образования во второй половине XIX – начале XX века (по материалам Вологодской губернии)

В статье рассматривается опыт финансирования народного образования во второй половине XIX – начале XX в. на территории Вологодской губернии. На основании историко-сравнительного метода исследования в статье сопоставляются объекты, формы, виды и источники финансирования начального образования. Исследование проблемы построено на анализе архивных источников и опубликованных делопроизводственных и статистических материалов.

Средства Государственного казначейства; земские сборы; сборы с сельских обществ; пожертвования частных лиц, церквей, монастырей; крестьянский сбор; уездные и губернские земские собрания и управы.



**Наталья Сергеевна
ВОРОТНИКОВА**

аспирант Вологодского государственного педагогического университета
NS_history@mail.ru

Появление в 2011 году в России ряда проектов и программ в сфере модернизации системы образования, таких, как проект «Модернизация систем общего образования», направленный на повышение заработной платы учителей, «Модернизация региональных систем общего образования», Федеральная целевая программа развития образования на 2011 – 2015 годы и приоритетный национальный проект «Образование» на 2011 – 2013 годы, говорит о том, что государство обеспокоено состоянием образования [1]. В российском обществе идёт интенсивный поиск наиболее приемлемых для современных условий форм и методов образования и воспитания. Осмысление ценного исторического опыта финансирования системы начального

образования России второй половины XIX – начала XX века (на основе материалов Вологодской губернии) даёт возможность сопоставить и проанализировать объекты, формы, виды и источники финансирования начального образования.

Исследование проблемы финансирования народного образования в Вологодской губернии построено на анализе таких источников, как законодательные акты центральных органов государственной власти, делопроизводственные материалы государственных и земских учреждений, ряд статистических источников и неопубликованных архивных материалов фондов Вологодской губернской земской управы и Вологодских Епархиальных ведомостей Государственного архива Вологодской области.

Во второй половине XIX – начале XX века государство принимало активное участие в обучении населения и считало целесообразным поощрение народного образования. В 1860-е годы на территории Вологодской губернии действовало четыре основных типа школ: «школы грамоты», церковно-приходские, земские школы, министерские двухклассные училища [19, с. 5]. Реформа 1864 года дала определённый толчок развитию начального образования. В значительной степени это было связано с деятельностью земств – органов местного самоуправления, на которое правительство переложило заботу о материальном положении школ, о распространении грамотности среди крестьянских детей (закон «О земских учреждениях» от 1 января 1864 года) [12, с. 12].

Свою деятельность земство начинало с развития и поддержания тех сельских школ (в основном церковно-приходских), в которых было заинтересовано население, и в зависимости от тех средств, которые взимались с крестьян на содержание школ и училищ, что составляло в середине XIX века 6 копеек с человека (равнялось 987 рублям). Земская школа, обязанная своим появлением органам местного самоуправления, существовала главным образом за их счёт, при непосредственной помощи государства и сельских обществ. Источниками финансирования земских школ являлись: средства из Государственного казначейства; земские сборы; сборы с сельских обществ; пожертвования частных лиц, церквей, монастырей; плата за учение (крестьянский сбор) и прочие источники [12, с. 12].

В связи с тем, что, согласно решению Государственного Совета от 11 февраля 1867 года, специальный училищный сбор с государственных крестьян прекращался и с 1871 года само земство было обязано принимать участие в обеспечении содержания училищ (Циркуляр МВД от 24 ноября 1867 года

и 21 декабря 1868 года № 21), прежде всего последнему пришлось позаботиться о поддержании уже существующих сельских училищ. Расходы земства на начальное образование были отнесены к числу необязательных, вследствие чего земства выдавали сначала пособия тем сельским обществам, которые содержали школы, и эти пособия не имели определённого назначения, использовались на выдачу «наград», то есть нерегулярных доплат к жалованью учителей [9, с. 256].

Постепенно, по мере нарастания активности уездных и губернских земств, стимулирования деятельности сельских обществ, сбора с крестьян на содержание школ и училищ (по 6 копеек с человека), число школ начало увеличиваться, что отразилось на количестве детей, посещающих школы. Количество грамотных в уездах составляло около одного человека на 100 неграмотных [3, д. 85, л. 5 – 11].

Данные о росте числа учащихся в Вологодской губернии за пять десятилетий представлены в *табл. 1*.

Как показывают данные таблицы, число учащихся постоянно увеличивалось. При этом за содержание начальных училищ в городах ответственность несли городские общества; сельские училища и школы содержались на средства уездного и губернского земств, частично на средства Министерства народного просвещения и сельских обществ. Небольшое число обучающихся девочек объясняется тем, что молодые крестьянки занимались в большей степени домашним хозяйством, воспитанием младших детей и из-за тягот быта не имели возможности посещать школы.

В 1871 году процесс открытия земских училищ наблюдался по всей Вологодской губернии. В среднем сумма на содержание одного начального училища равнялась 526 руб. в год, расходная часть этой суммы состояла из зарплаты законоучителю – 75 руб.; учителю наук – 350 руб.; учителю

Таблица 1. Рост числа учащихся в начальных школах Вологодской губернии за период с 1865 по 1913 год

Год обучения	Численность учащихся к началу учебного года		
	Мальчиков	Девочек	Всего
1865	7546	1111	8657
1874	8295	1161	9456
1875	8756	1143	9899
1876	8985	1341	10326
1877	9410	1443	10853
1878	9455	1646	11101
1879	10034	1750	11784
1880	10257	1906	12163
1881	10564	2077	12641
1882	10971	2095	13066
1883	11739	2139	13878
1903	15040	4196	19236
1904	13312	4070	17382
1905	16349	5258	21607
1907	17298	5496	22794
1909	20939	6745	27684
1910	23754	8423	32177
1911	-	-	35943
1912	-	-	40866
1913	31396	12667	44063

Таблица составлена по: Памятная книжка Вологодской губернии на 1865 – 1866 гг. – Вологда, 1866. – С. 102; Начальное образование в Вологодской губернии по сведениям 1898 – 1899 гг. – Т. 2. – Ярославль, Вологда, 1902. – С. 7, 81, 90; Лосев С. О низших учебных заведениях Вологодской губернии за 1910 г. – Архангельск, 1911. – С. 74.; ГАВО. – Ф. 34. – Д. 1071. – Л. 7; Журналы Вологодского губернского земского собрания. Доклады управы по народному образованию за 1870 год. – Вологда. – С. 173-174; Текущая школьная статистика Вологодского губернского земства. – Вологда, 1904. – Выпуск 1. – С. 4-24; 1905. – С. 7; 1906. – С. 4; 1908. – С. 6; 1910. – С. 6; 1911. – С. 6; 1912. – С. 5; 1913. – С. 6; 1914. – С. 6; Краткий статистический очерк учебно-образовательного дела за 1892 г. // Памятная книжка Вологодской губернии на 1893 – 1894 годы. – С. 137-140.

ремесла – 50 руб., расходов «на классные хозяйственные нужды» – 30 руб., расходов «на отопление и освещение» – 21 руб. Часть суммы, а именно 226 руб., ежегодно отпускало Министерство народного просвещения, остальные ресурсы (300 руб.) базировались на вложениях земства и сельских обществ [14, с. 180]. Данные суммы показывают, насколько высоким являлся социальный и материальный уровень педагога, ведь учителю в год хватало 345 руб. на питание, обувь, одежду, поездки и поддержку родственников [17, с. 16]; кроме того, земства принимали участие в жизни педагогов путём предоставления им квартир и квартирных денег (приблизительно 67 руб. в год), а сельские общества – путём несения хозяйственных расходов [4].

Данная система просуществовала до середины 1890-х годов, когда земские училища стали содержаться на совместные средства сельских обществ и земств, при непосредственной помощи государства. В течение 1890-х годов земства вынуждены были брать все расходы на себя при поддержке их государством [9, с. 370]. Вологодская губерния по степени участия казны в содержании начальных народных училищ занимала среди 34 губерний 22 место (19%) [12, с. 237].

Забота о нуждах земских школ распределялась между местными органами самоуправления – уездными и губернскими земскими собраниями и управами. Вообще, положение земских училищ было лучше по сравнению с другими типами школ, что

находит подтверждение в отчётах уездных земских управ. Из отчётов следует, что в училищах была выше заработная плата преподавателей, разнообразнее учебно-вспомогательные пособия, более приспособленные для учебного процесса помещения и т.д. Согласно положению 1874 г., фактически руководителями народной школы стали инспекторы народных училищ, которым было предоставлено право назначать и увольнять учителей [2, с. 183].

С 1871 года расходы Вологодского губернского земства на содержание начальных школ ежегодно закладывались в его бюджет, главным источником которого было обложение налогами недвижимого имущества: земель, домов, промышленных и торговых заведений. Источниками земских доходов были также пособия от казны на развитие начального образования, «зачёты» (свободная наличность земских сумм, не имеющих определённого назначения), сборы с документов на право торговли и промыслов [5].

За восемь лет (1873 – 1881) процент, ассигнуемый на начальное образование, по отношению к общим расходам губернского земства составлял 5,4. С 1881 по 1897 год земство выделяло только 1,7% средств на начальное образование, что объясняется фактом поддержки средних учебных заведений, имевших общегубернское значение, а забота о начальном народном образовании возлагалась на уездные земства (табл. 2).

Однако позиция губернского земства несколько изменилась, и 27 февраля 1897 года оно возбудило ходатайство о принятии на средства казны некоторых расходов для того, чтобы освобождавшиеся суммы были обращены на усиление средств народного образования. В 1899 году учреждается «особый капитал» на нужды народного образования в губернии путём отчисления процентов от губернского запасного капитала [13, с. 254].

Распределение обязанностей на содержание начальных школ между сельскими обществами и уездными земствами произошло с 70-х годов XIX века. С этого времени крестьяне начали строить школы, обустройства или нанимать помещения для них, содержать сторожей; а за земствами закрепились такие обязанности, как снабжение школ учебными пособиями и руководствами, содержание педагогического персонала, устройство школьных библиотек.

Но с 1880 – 1890-х годов земские учреждения постепенно вынуждены были брать эти функции на себя. Процесс увеличения во второй половине XIX века расходов уездных земств на начальное образование представлен в табл. 3.

Из анализа данных расходов следует, что за период с 1871 по 1898 год расходы уездных земств на народное образование увеличились в 7,3 раза, тогда как общая смета расходов – лишь в 4,6 раза.

Таблица 2. Расходы Вологодского губернского земства на начальное образование (1873 – 1897 гг.)

Год	Всего расходов, руб.	В том числе расходов на начальное образование, руб.	Удельный вес расходов на начальное образование к общим, %
1873	35300	3500	9,9
1875	73676	2900	3,9
1880	109323	4650	4,3
1885	112720	2980	2,6
1890	124976	1380	1,1
1895	165301	2680	1,6
1897	326702	3230	1,0

Таблица составлена по: Начальное образование в Вологодской губернии по сведениям 1898 – 1899 гг. – Т. 2. – Ярославль, Вологда, 1902. – С. 63.

Таблица 3. Расходы уездных земств на начальное образование (1873 – 1910 гг.)

Год	Всего расходов, руб.	В том числе расходов на начальное образование, руб.	Удельный вес расходов на начальное образование к общим, %
1873	364309	42600	11,7
1875	480309	69756	14,5
1880	666654	90512	13,6
1885	802555	117645	14,7
1890	840497	135148	16,1
1895	1181135	127612	10,8
1905	-	259563	-
1910	-	592765	-

Таблица составлена по: Начальное образование в Вологодской губернии по сведениям 1898 – 1899 гг. – Т. 2. – Ярославль, Вологда, 1902. – С. 77, Приложение; Текущая школьная статистика Вологодского губернского земства. – Вып. 3. – Вологда, 1906. – С. 19; Вып. 7. – 1909; Вып. 8. – 1910. – С. 100.

Таблица 4. Суммы, перечисляемые уездными земствами на содержание земских школ (1888 – 1898 гг.)

Год	Уезд										
	Вологодский	Вельский	Грязовецкий	Кадниковский	Никольский	Сольвычегодский	Тотемский	Усть-Сысольский	Устюгский	Яренский	Общая сумма
1888	12801	-	6572	9106	-	12337	11356	9956	15855	-	77983
1890	10817	-	6458	8522	-	10925	11113	13494	11791	-	73120
1895	10192	-	8688	11399	16480	2500	13247	14484	4588	-	81578
1897	12997	-	15731	13891	16061	4980	13245	18243	5163	-	100311
1898	17206	11471	15780	19425	27095	5170	13275	17636	9230	-	136288

Таблица составлена по: Журналы Вологодского уездного Земского Собрания чрезвычайных заседаний. – Вологда, 1907. – С. 5; ГАВО. – Ф. 34. – Оп. 1. – Д. 453. – Л. 58.

В 80-х годах XIX века Вологодским земством была предпринята попытка удешевления содержания школ за счёт их передачи епархиальному училищному совету. Например, в 1885 году 6 училищ и 21 церковно-приходская школа согласно постановлениям земских собраний Вельского, Вологодского, Грязовецкого, Кадниковского, Никольского, Сольвычегодского, Тотемского, Устьсысольского, Устюгского и Яренского уездов были переданы епархиальному ведомству [3, д. 453, л. 58]. Подобный поступок был продиктован стремлением земских учреждений сократить расходы на содержание школ и училищ,

так как земства не были заинтересованы в развитии земской школы и не пытались конкурировать с епархиальными школами.

Но ситуация вскоре изменилась, что отразилось на суммах, которые земские учреждения выделяли на содержание земских школ [12, с. 77]. Данные о суммах, которые отпускались уездными земствами на содержание земских школ, представлены в *табл. 4*.

Увеличение земского бюджета на содержание школ в 1897 году в Вологодском, Грязовецком и Кадниковском уездах произошло вследствие открытия новых земских училищ.

Прирост средств бюджета в Устьысольском уезде объясняется их перечислением на строительство школьных зданий, уменьшение средств в 1890 году в Устюгском и Сольвычегодском уездах — передачей земских школ духовному ведомству. Резкое понижение расходов на начальное образование в Никольском уезде в 1895 году произошло из-за того, что земские сметы утверждались администрацией, так как земских собраний в этом уезде не проводилось.

Итак, уездные и губернские земства, содержавшие начальные школы, перечисляли средства на земские школы, финансировали церковно-приходские школы и школы грамоты, поддерживали министерские училища и частные школы. В результате за период с 1905 по 1915 год общее количество школ и училищ в Вологодской губернии возросло на 564.

Таким образом, развитие начального образования в губернии сопровождалось улучшением материального положения земских школ, основными источниками дохода которых на протяжении их существования оставались органы местного самоуправления и государство.

Реорганизации, проводимые в школьном деле, призваны объединить в целостном культурном пространстве центр и регионы. Специального внимания на этапе обновления современной системы образования заслуживает исторический опыт финансирования начального образования, к которому следует обратиться, ведь на развитие народного образования в деревне были направлены все силы органов местного самоуправления, безвозвратные пособия, ссуды государственного казначейства и общественная инициатива.

Литература

1. 120 млрд. рублей будет дополнительно направлено на модернизацию школьного образования в 2011 – 2013 годах [Электронный ресурс] // Сайт Министерства образования и науки Российской Федерации. – Режим доступа: <http://mon.gov.ru/press/reliz/8398/>
2. Белоконский, И.П. Обзор деятельности земств по народному образованию за 1899 год / И.П. Белоконский // Русская школа. – 1900. – № 1. – С. 183.
3. ГАВО (Государственный архив Вологодской области). – Ф. 34. – Фонд Вологодской губернской земской управы. – Оп. 1. – Д. 453. – Л. 58; Д. 1624. – Л. 25; Д. 85. – Л. 5-11.
4. ГАВО. – Ф. 465. – Фонд Вологодского епархиального училищного совета. – Оп. 1. – Д. 3. – Л. 4.
5. Доходы и расходы земств 34-х губерний по сметам на 1911 год. – СПб., 1913.
6. Ежегодник Вологодской губернии на 1912 год. – Вологда, 1911.
7. Ежегодник Вологодской губернии на 1914 год. – Вологда, 1913.
8. Лосев, С. О низших учебных заведениях Вологодской губернии за 1910 год / С. Лосев. – Архангельск, 1911. – С. 74.
9. Медынский, Е.Н. История русской педагогики до Великой Октябрьской социалистической революции / Е.Н. Медынский. – М.: Госиздат, 1938. – 512 с.
10. Народное образование в Вологодской губернии: Ежегодник Вологодской губернии. – Вологда, 1911.
11. Народное образование в земствах. – М., 1914.

12. Начальное образование в Вологодской губернии по сведениям 1898 – 1899 года. – Т. 2. – Ярославль, Вологда, 1902. – 161 с.
13. Начальное образование в Вологодской губернии // Северный край. – 1899. – № 119.
14. Отчёт Вологодской уездной земской Управы за время с 5-го февраля по 1-е сентября 1870 года 2-му очередному Земскому Собранию. – Вологда, 1870.
15. Памятная книжка Вологодской губернии на 1865 – 66 гг. – Вологда, 1866.
16. Полное собрание законов Российской Империи, по велению Государя Императора Николая Павловича составленное. – Собрание Второе в 55 томах. – Том 49. – Отделение 1, 1874 г., № 52982 – 53684. – СПб.: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1876. – 949 с.
17. Русский учитель. – 1912. – № 1. – С. 16.
18. Текущая школьная статистика Вологодского губернского земства. – Вологда, 1904. – Вып. 1; Вологда, 1910. – Вып. 8; Вологда, 1909. – Вып. 7.
19. Успенский, М.И. Начальное народное образование в Санкт-Петербургском учебном округе: стат. очерк / М.И. Успенский // Вопр. нар. образования. – 1913. – № 14/15 (нояб. – дек.). – С. 3-53.