В. ДУРДЕНЕВСКИЙ

ЛЕКЦИИ ПО ПРАВУ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ

★

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
МОСКВА ★ 1929 ★ ЛЕНИНГРАД

ОТПЕЧАТАНО
в 1-й Образцовой типографии
ГИЗа. Москва, Пятницкая, 71.
Главлит А-24703 С. 70 Гиз 28074
Зак. № 2889 Тираж 3 000 экз.

БИБЛИОТЕКА
КОММУНИСТИЧЕСКОЙ
АКАДЕМИИ
875
29

ОТ ИЗДАТЕЛЬСТВА.

Настоящая работа проф. Дурденевского, выпускаемая Государственным издательством, может вызвать ряд возражений с точки зрения ее идеологической выдержанности и самой постановки вопроса в плоскости права социальной культуры. Несомненно, трактовка вопросов государственной деятельности в области политики и организации народного образования, здравоохранения и социального обеспечения как особой отрасли права — права социальной культуры — является искусственной и неправильной по существу. Рассматриваемая область государственной деятельности меньше всего носит характер правовых отношений, построенных на классовом принуждении. Сам автор отмечает во «Введении», что «чертой, очень характерной для трех служб социальной культуры, является осуществление их задач путем преимущественно технических операций», ибо здесь «приходится иметь дело с целым рядом подготовительных и исполнительных процедур не юридического характера». Не лишено известного основания деление некоторыми административистами государственных служб на обязательные и факультативные; к последним они относят рассматриваемые здесь три публичные службы, которые будут иметь место и в социалистическом обществе с отмиранием государства и его обязательных публичных служб, чем опять-таки подчеркивается неправовой характер рассматриваемых здесь отраслей социальной культуры. Как отмечает и автор, «чисто юридическая догматика на данном материале весьма трудно применима», и он считает нужным сдобрить ее «социологическим подходом» к трактовке материала. Но этот правильный по существу подход мало удается автору, не владеющему марксистским методом исследования, который заменяется марксистскообразной эклектикой. Яркие образчики этого дают вводные части глав «Общие понятия о праве социальной культуры на Западе» или «Октябрьская революция и службы социальной культуры» и др.

При всем том издание настоящей работы представляется целесообразным. Возросшая роль культурного строительства, широкий интерес к нему, потребность в соответственной книжке в связи с объединением воедино трех рассматриваемых «публичных служб» в плановых комиссиях всех звеньев соваппарата, во многих президиумах и исполкомах и т. п. — все это побуждает издать

данную работу проф. Дурденевского, не дожидаясь появления единой, марксистски построенной работы по вопросам политики и организации народного образования, здравоохранения и социального обеспечения. В пользу издания настоящей работы говорит и очень полно собранный и достаточно систематично изложенный в ней материал, дающий картину развития и современного состояния дела народного образования, здравоохранения и социального обеспечения в главнейших государствах Европы и в Советском Союзе.

ОТ АВТОРА.

В советской литературе не имеется пока систематических пособий по праву социальной культуры; в деле создания такого пособия предлагаемая книга является первым опытом,—в этом оправдание ее появления и, я надеюсь, некоторое извинение неизбежных недостатков.

Книга возникла из студенческой стенограммы курса, читанного в Московском университете в порядке нагрузки, причем лектор имел в своем распоряжении весьма ограниченное количество часов и еще меньше—пособий. При этих условиях курс потребовал большой работы, которая коллегией Института советского права 7 июня 1927 г. была зачтена в план исследовательских работ. Должен отметить, что я сознательно выдвигал в курсе службу народного просвещения на первое место, как наиболее важную и обусловливающую собой развитие здравоохранения и социального обеспечения.

Моя искренняя благодарность принадлежит здесь И. М. Диомидову и И. Л. Баевскому за помощь и советы в отдельных частях курса.

Автор.

ВВЕДЕНИЕ

ЛЕКЦИЯ I.

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУЖБЫ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ.

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Понятие о предмете. Административное право среди других правовых дисциплин, его внутреннее деление.— Проблема права социальной культуры как подвида административного права.

2. Источники и подход к предмету. Общий характер источников. Закон, инструкция, обычная практика.— Полезные сборники и литература. Подход к предмету: а) юридический, б) социологический.—Значение последнего.

---

1. Приступая к изложению какого-либо специального юридического предмета, необходимо прежде всего вкратце уяснить его место среди других отраслей правоведения, так как право, подобно многим другим наукам (медицина), разбилось на целый ряд отдельных небольших дисциплин, группируемых сейчас по весьма различным признакам, подробная разработка вопроса о которых относится к курсу теории права [1]. Как на одно из главнейших течений в приемах разграничения так называемых „публичного“ и „частного“ права, надо указать на разграничение по характеру защищаемых правовых интересов: публичное право есть право, регулирующее интересы общественные, частное право есть право, защищающее интересы эгоцентрические, переживаемые как лично свои данным человеком. Частное право подразделяется дальше на семейное, торговое,

---

[1] См. из новых работ интересную статью Челяпова Н. И. К вопросу об основном разделении права, „Революция права“, 1927, № 2, и брошюру Черепахина, Б. Б., К вопросу о частном и публичном праве, Иркутск, 1926. Из учебников Успенский, Л. — Очерки юридической техники, Ташкент, 1927

гражданское и т. д. В числе главных подразделений права публичного можно указать международное право, государственное право, уголовное право, судебное право, административное право или право управления; это последнее, специальной частью которого является наш курс, представляет право в особенности действенное. Если, говоря словами А. И. Елистратова, „по своей функции в общественной жизни право в известной степени соответствует машине в производстве, регулируя общественные отношения по определенному шаблону“, то право административное представляется одним из наиболее быстрых и много работающих колесиков этой машины.

„Задачи государственного управления настолько широки и всеобъемлющи, что человеку буквально на каждом шагу приходится вступать в те или иные отношения с должностными лицами, произванными к осуществлению этих задач“, т. е. с администрацией. „Посылая по почте письмо, отправляя телеграмму, мы тем самым завязываем определенные отношения с правящей властью; садимся в трамвай, — и уже входим в известные отношения с городскими служащими, которые так же, как и правительственные учреждения, выполняют функции государственного управления; даже и тогда, когда мы просто идем по улице, нас захватывает эта бесконечная цепь отношений, ежеминутно слагающихся на почве государственного управления. Улица приспособляется для общего пользования городскими учреждениями, за порядком движения следят специальные органы“ (Елистратов. Основы административного права). Многообразие общественных отношений, регулируемых правом управления, все более осложняется с развитием техники и все больше превращает современное государственное управление в систему „публичных служб“, т. е. приспособлений из людей и вещей, направленных на удовлетворение тех или иных нужд общества. Понятие публичных служб есть одно из основных понятий в административном праве. Лица, входящие в состав публичных служб, осуществляют обслуживание населения посредством „актов“ и „операций“, являющихся также основными понятиями административного права, о которых здесь следует напомнить.

Акт есть действие, имеющее юридические последствия; техническая операция есть также действие публичной службы, непосредственно ни с каким юридическим последствием не связанное. Как пример укажу, что когда ректор делает постановление о зачислении студента в университет или о переводе его на другой факультет, он совершает юридический акт; но когда тот же ректор в качестве профессора читает лекцию или когда машинистка пишет бумагу о переводе студента на другой факультет, перед нами техническая операция; ни лекция, ни напечатанный текст сами по себе юридической силы не имеют; они лишь подготовляют почву для будущих юридических актов — производства зачета или подписи бумаги о переводе.

Все нарастающее количество публичных служб вынуждает выделять среди них различные группы — служба безопасности, службы сообщения и связи, службы социальной культуры — и ставить особый вопрос о систематике административного права, о внутреннем взаимоотношении его частей. В общую часть этого права сейчас относят обычно учение об органах администрации, о публичной службе в целом, об актах администрации и их формах, о гарантиях законности административной деятельности; в особенной части изучают отдельные группы публичных служб и их функционирование. Наш курс представляет собою именно отдел особенной части административного права, посвященной изучению служб социальной культуры. В литературе встречается мнение, что данный отдел имеет самостоятельное значение и должен быть выделен из административного права как право социальной культуры (у нас Елистратов, Турубинер). Я лично полагаю, что название „право социальной культуры“ совершенно условно, поскольку под ним даже употребляющие его авторы разумеют только публичные службы народного образования, здравоохранения и социального обеспечения, а не всю общественную культуру в целом. Правильно считать, что мы имеем дело только с подвидом административного права, поскольку данные публичные службы функционируют на тех же принципах, как и другие отрасли управления. Организация этих служб, их функционирование, содействующие работе

общественные учреждения (пример, Красный крест) — таков ближайший предмет нашего изучения.

Резюмируя, можно сказать, что изучаемая нами дисциплина — это отрасль административного права, охватывающая отношения государственного аппарата, граждан и их организаций в круге деятельности по развитию и охране человека и его культурных достижений.

Объединяющей главной чертой всех трех публичных служб социальной культуры — просвещения, здравоохранения, обеспечения — является именно забота о развитии и охранении человека. Задача просвещения — обучать и воспитывать человека, здравоохранения — лечить или предохранять его от болезни, социального обеспечения — охранять известный уровень жизни того же человека; в других видах публичной службы, в области например транспорта, имеются в виду несомненно также интересы человека, но воздействие производится ближайшим образом на ряд сил природы, этого человека обслуживающих.

Второй чертой, очень характерной для трех служб социальной культуры, является осуществление их задач путем преимущественно технических операций; и в области педагогики и в области медицины и даже в области социального обеспечения (несколько в меньшей мере) приходится иметь дело с целым рядом подготовительных и исполнительных процедур не юридического характера. В этом различие, например, со службой безопасности, где юридическая сторона имеет гораздо большее значение.

Третьей чертой, объединяющей службы социальной культуры, является их принципиальная бездоходность: цели извлечения прибыли они совершенно не преследуют — и этим ограничиваются например от службы связи (почта), которая по задачам стоит к ним очень близко. Но бездоходность не есть главная черта служб культуры: она встречается и в других публичных службах (оборона), по задачам отнюдь не схожих.

2. Охарактеризовав изучаемый предмет и напомнив основные понятия в области административного права, я обращаюсь теперь к характеристике материала курса и нашего подхода к предмету. Как известно, живое административное право отличается чрезвычайной несистематичностью и не-

равномерным развитием; в революционные эпохи, подобно той, которую мы сейчас переживаем, эти черты особенно усиливаются, поскольку прежняя система публичных служб терпит кризис, а новая развивается толчками, причем отдельные части ее выдвигаются вперед, другие отстают и причудливо сплетаются с наслоениями прошлого. Эти черты мы должны быть готовы встретить и в специально изучаемой нами группе публичных служб и в тех правовых нормах, которыми деятельность этих служб ближайшим образом определяется и которые, говоря условным техническим термином, являются „источником" данной отрасли административного права. К числу таких источников относятся, как известно из теории права, законы, инструкции, обычная практика. Если мы обратимся к этим источникам в изучаемой нами области, то увидим прежде всего их необыкновенную разбросанность и значительное преобладание инструкции,— более гибкой, более успевающей следить за административной злобой дня,— над законом, более громоздким, создаваемым более медленно. Мы имеем в настоящее время в области источников советского права по публичным службам социальной культуры несколько солидных сборников законов и распоряжений по народному просвещению, по здравоохранению, по социальному обеспечению: таковы прежде всего трехтомный „Систематический сборник по социальному обеспечению" Гуцайта, Дементьева и Моделя, изданный в Москве в 1926/27 г., „Сборник законов и распоряжений правительства РСФСР по врачебно-санитарному делу" Фрейберга, изданный в 1925 г., очень хороший „Справочник народного учителя", изданный Чарнолускими Львовым в 1925 г., и наконец сборник Шишкина и Бухова под названием „Права учащих и учащихся", изданный также в 1925 г., наряду с которым полезно упомянуть о несколько устарелом, но еще имеющем ценность по ряду вопросов, официальном „Сборнике декретов и распоряжений по народному просвещению", изданном в 1921 г.[1] Несмотря на весьма вну-

[1] Во время печатания „Лекций" Наркомпросом РСФСР был издан сборник „Основные узаконения и распоряжения по народному просвещению", Москва, 1929 г, составленный Заколодкиным, И. Ф. и Подземским, А. Я., под общей редакцией В. Н. Касаткина.

шительный объем этих сборников, они далеко не исчерпывают всего материала, который приходится искать и в „Еженедельнике народного просвещения“, и в „Бюллетенях Народного комиссариата здравоохранения“ (теперь — „Вопросы здравоохранения“), и в „Вопросах социального обеспечения“, и в „Вопросах страхования“; кроме того почти каждую неделю „Собрание законов Союза“ и „Собрания узаконений“ шести союзных республик дают новый материал по какой-либо из интересующих нас публичных служб.

Право Союза впрочем менее развито, чем право союзных республик, поскольку по конституции Союза последний может давать лишь общие директивы в области просвещения, здравоохранения и социального обеспечения и, согласно принятому практикой толкованию, создавать свои отдельные культурные учреждения. Число таких учреждений сейчас однако уже довольно значительно и для руководства ими пришлось даже создать 5 февраля 1926 г. специальный комитет при Президиуме ЦИК Союза [1].

Как я уже упоминал, в данной сфере права количество инструкций значительно превышает количество законов, и, например в сборнике Шишкина, инструкции составляют 75% заключающегося в сборнике материала; если прибавить к этому, что нормы обычного права и практика в области того же школьного дела часто просто нигде не записываются, и что с другой стороны законодательный материал движется настолько быстро, что лучшие специалисты не всегда успевают за ним следить, то вы поймете значительные технические трудности, с которыми приходится встречаться при изучении публичных служб социальной культуры в советском праве. Несколько легче дело обстоит с изучением законодательства по народному просвещению на Украине, где имеется особый весьма систематично разработанный кодекс народного просвещения [2].

Моей задачей в данном курсе является не столько ознакомить с подробностями данного материала и со всеми

[1] См. Систематическое собрание действующих законов Союза ССР М., 1926 г., книга четвертая — культурное строительство.

[2] В 1926 г. издан Сборник действующего законодательства УССР по народному просвещению (составленный Глазером, под ред. Ряппо), куда вошли важнейшие дополнительные к кодексу узаконения и распоряжения.

деталями функционирования регулируемых данными законами и постановлениями публичных служб, сколько указать общие линии этого материала, указать, где его можно найти, на каких принципах он построен, как его следует разрабатывать при самостоятельном изучении в жизни.

Вдаваться в детали невозможно как по недостатку времени, так и в силу того, что быстрая изменяемость материала очень скоро лишила бы эти детали всякого значения. Необходимо также учесть, что систематических пособий по данной группе публичных служб у нас в настоящее время не имеется, тогда как отдельных монографических разработок того или иного вопроса довольно много. Я укажу здесь, в качестве пособий, ознакомление с которыми может быть полезно, прежде всего на курс Евтихиева, Основы советского административного права, Харьков 1925 г., где три главы посвящены изучаемым нами вопросам (в общей сложности 17 стр.), 4-ый выпуск „Энциклопедии государства и права", Москва, 1926 г., где помещен ряд статей о народных комиссариатах просвещения, здравоохранения и обеспечения, и в особенности „Энциклопедию местного управления и хозяйства (коммунальная энциклопедия)", Москва, 1927, стр. 1069—1410, где в отделе о „культурной деятельности" помещен ряд статей различных авторов по вопросам народного образования, здравоохранения и социального страхования [1]. Из старой литературы административного права интересен Елистратов, Административное право, маленькое издание 1911 г., и курс Дерюжинского под устарелым заголовком „Полицейское право", изданный в 1917 г., где имеется ряд историко-юридических очерков по народному просвещению, здравоохранению и социальному обеспечению. По отдельным изучаемым нами публичным службам можно указать — для народного просвещения прежде всего американскую работу Скотт Нирнг, Образование в советской России, 1925 г., написанную на основании личного изучения вопроса на месте и, к сожалению, имеющуюся только на английском языке; затем Плюснин-

[1] Во время печатания этих „Лекций" вышло „Советское административное право" В. Л. Кобалевского (Харьков, 1929), где „культурно-социальным службам" посвящена 2-я часть главы VIII (стр. 352—388), с хорошим освещением украинского законодательства.

Кронин, Система народного образования в РСФСР, 1926 г., первое издание 1925 г., под названием „Новый этап"; Ряппо, Система народного просвещения на Украине — и его же, Советская профессиональная школа, Харьков, 1925/26 г. Из более специальных монографий и очерков должны быть упомянуты Чехов, Н., Типы русской школы в их историческом развитии, 1923; Янжул, Екатерина, Система школьного управления, 1919 (о Франции и Англии), Янжул, Екатерина, Современная американская школа 1925 г.,—книга, являющаяся продолжением к ее более старому труду „Об американской школе", выдержавшему 7 изданий; Штейнгауз, М., Новая школа в Западной Европе, 1926 г., Чарнолуский, Школьное законодательство в РСФСР, 1927 г.; Крупская, Народное образование и демократия, 3-е издание, Берлин, 1921 г.; она же, Вопросы народного образования, Берлин, 1922 г., и — Заветы Ленина в области народного просвещения, Москва, 1926 г.; Невский, В., Внешкольное образование во всеобщей истории, 1921 г. Луначарский, Проблемы народного образования; Ходоровский, На фронте просвещения; Шульгин, Маркс и Энгельс в их педагогических высказываниях; Шульце, Школьная реформа социал-демократии. Из более старых работ упомяну Чарнолуского, Основные вопросы организации школьного дела в России (1912) и Челпанова, Демократизация в школе, 1918 г. Укажу еще официальные отчеты Наркомпроса, его „Статистический ежегодник", журнал „Народное образование" с рядом помещенных там интересных статей по организации западной школы [1] и ряд специальных брошюр: Дулина, Союз работников просвещения; Семеновского, Наше школьное самоуправление; Кравченко, Самообразование в РСФСР, 1925 г., и т. д.

Публичная служба народного просвещения привлекала к себе особенное внимание и потому литература по ней, указанная выше, довольно значительна. Литература по здравоохранению и социальному обеспечению не менее об-

[1] Подробный указатель статей и заметок по школьным системам и организации школы за границей (в европейских странах, в Америке, в Китае и Японии) см. в „Еженедельнике Наркомпроса", 1928 г. под статьей 583.

ширна, но, к сожалению, носит в большинстве случаев характер специально медицинский или экономический. Для примера укажу сборники под редакцией Гинцбурга по охране материнства и младенчества и Соловьева по борьбе с туберкулезом. Пособий, ценных с юридической точки зрения и просто полезных для изучения юристом функционирования данной службы, можно указать сравнительно немного. Отмечу: Семашко, Основы советской медицины, 1920 г.; Лукомского, Строительство рабочей медицины, 1924 г.; сборник „За пять лет советской медицины" (1923), Труды III Всероссийского съезда по охране материнства и младенчества, 1925 г., Резолюция Всесоюзного съезда участковых врачей, 1925 г.; статью Фрейберга в упомянутом 4-м выпуске „Энциклопедии государства и права"; старую работу Дембо, Врачебное право, 1914 г., интересную даваемым ею материалом по западно-европейской постановке здравоохранения.

Для социального обеспечения можно указать почти исключительно практические справочник и очерк Моделя в 4-м же выпуске „Энциклопедии государства и права", брошюру Савелова, Социальное обеспечение и инвалиды, Данского, Социальное страхование раньше и теперь, 1926 г., Трефилова, Страхование, Москва, 1926 г., (материал по медицинскому обеспечению); отдельные главы в работах Забелина по теории социального обеспечения и теории социального страхования, Москва, 1924—26 гг., которые нужно признать наиболее ценными из новой русской литературы в данной области. Старые работы Гагена, Западноевропейский бедняк и Право бедного на призрение, и Горбунова, Борьба с нищенством и бродяжничеством, 1909 г., дают любопытный исторический и правовой материал. Для западного права необходимо иметь в виду учебники административного права (из французских — Бертелеми и Орiу, из немецких Вальтера Еллинека и Пилоти) в новых изданиях и крупные „словари государственных наук" под соответствующими словами — образование, здравоохранение и т. д.; монографическая правовая литература, указанная обычно там же, сравнительно немногочисленна.

Сказанного достаточно для общей характеристики материалов и источников к курсу. При изложении я буду

применять юридический и социологический подходы к предмету, поскольку чисто юридическая догматика на данном материале весьма трудно применима и может дать лишь очень сухие по форме и очень хрупкие по существованию во времени результаты.

Сущность юридической обработки заключается в том, чтобы собрать, свести воедино, объединить общими принципами разрозненные юридические нормы и построить из них стройную систему; такая обработка однако может иметь сколько-нибудь длительную ценность и общий интерес лишь при условии выявления исторической смены социальных слоев и их потребностей, выражающихся в обрабатываемых нормах и при условии указания тех технических возможностей, которые лежат в основе дальнейшего развития данной системы норм или напротив — ее ограничивают. Только такой социологический подход, уясняющий связь данной правовой системы и ее развития с той социальной средой, в которой право вырабатывается, с тем социальным классом, который его формулирует, с той экономической почвой, которая его поддерживает, может придать в научной области жизнь сухим и перебивающим друг друга формулам декретов, циркуляров и инструкций.

Наш курс, согласно программе, будет состоять из трех частей: 1) общая обрисовка постановки дела служб просвещения, здравоохранения и социального обеспечения на Западе, причем в качестве постоянного примера я буду брать Францию, как типичную страну буржуазной цивилизации, 2) публичные службы социальной культуры в русском прошлом в общих линиях, которые должны облегчить ориентировку и выяснить социальное значение изучаемого материала и 3) публичные службы социальной культуры в советской системе.

БИБЛИОТЕКА КОММУНИСТИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ О ПРАВЕ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖБ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ НА ЗАПАДЕ

ЛЕКЦИЯ II.

СЛУЖБА ПРОСВЕЩЕНИЯ. ФРАНЦИЯ (ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЙ ТИП).

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Исторические общие указания.—Значение XIX века в отношении административного права вообще и служб культуры в частности.—Роль индустриализма и урбанизма. Централизованный и децентрализованный типы служб.—Проблема служб „факультативных" и „обязательных".—Бертелеми о службе просвещения.

2. Служба просвещения (централизованный тип).—Школа во Франции. Выбор Франции как примера. родина административного права; законченность системы; значение Французской революции в области рационалистической идеологии и школьной организации.—Организационные идеи революции в службе просвещения: всеобщность и светскость школы, единая школа, трудовое начало, организация научного исследования.—Уклон к специальным школам, нужным третьему сословию.—Практические затруднения. Разрушение старой школы.—Реформа Наполеона: „университетская монополия".

---

1. Во вступительной лекции я указал место нашей специальной дисциплины среди различных отраслей правоведения и отметил ее особенности и значение.

Мы можем теперь приступить к установлению общих понятий о праве публичных служб социальной культуры на Западе.

Я должен прежде всего указать, что хронологические рамки нашего исследования ограничиваются новейшей историей. Дальше конца XVIII в. для Запада я не предполагаю уходить в историю, так как административное право вообще заменило собой „полицейские науки" только после Великой французской революции.

Первой страной, где начали разрабатывать право управления, т. е. отношения между правящими и граждa-

нами, а не между властителями и бесправными подданными, первой страной, где начали разрабатывать учение о правовых отношениях администрации и граждан, была именно Франция после революции.

Можно сказать, что современное административное право вообще развилось в XIX в.; в частности в области, нами изучаемой,— в области служб социальной культуры,— оно целиком создалось именно в прошлом столетии. „XIX век есть век народной школы"— сказал когда-то французский исследователь права народного образования Левассер. Это правильное определение: до прошлого столетия не существовало широко поставленной народной школы, организованной государством.

XIX век мог бы также назваться и веком социальной гигиены, веком санитарного законодательства. Я не хочу этим сказать, что раньше не было никаких мероприятий по организации школ, что раньше совершенно не знали публичной санитарии, но широкая постановка дела с правовой систематической организацией соответственных „служб" нашла себе место в XIX веке.

В том же XIX в. постепенно создалось представление о том, что человека нельзя оставлять умирать с голоду в то время, когда другие кругом сыты, что человека нельзя оставлять без крова, что человека нельзя оставлять без одежды, что хотя бы этот минимум средств физического существования должен быть обеспечен обществом человеку, коль скоро это общество не находится в состоянии катастрофы. Развилась идея — сначала очень робкая и долго оспариваемая — о „праве человека на существование". Это право понималось различно: обычно оно представлялось в узком смысле, как право на минимум некоторого обеспечения. Но надо заметить, что до этого века представления о правах человека хотя бы на такой минимум средств не было. Могли говорить о моральной обязанности христианина помогать своему единоверцу, своему ближнему, но о том, что гражданин данного государства может иметь притязания к обществу на обеспечение, что он может например, достигнув преклонного возраста, претендовать на выдачу ему систематической пенсии,— об этом до XIX в. разговора среди юристов вообще нет. И вот почему наше

внимание приходится сосредоточивать именно на новейшей истории.

Развитие служб социальной культуры в XIX в. разумеется не случайно: оно стоит в тесной связи с ростом того, что называют „индустриализмом" и „урбанизмом", с развитием крупной промышленности и больших городов именно в XIX в. С возникновением фабрик города стали расти с чрезвычайной скоростью. „Девятнадцатый век — век машин и городов" [1].

Этот рост урбанизма, т. е. развития больших городов в связи с ростом крупной промышленности, привлекавшей в города рабочие руки и торговцев, ставил как раз проблему широкого распространения элементарного обучения, ибо полудикий рабочий оказывался негодным даже на сравнительно простой фабрике.

Этот же рост урбанизма уже в первой половине XIX в. сделал необходимым развитие санитарного законодательства, потому что скопившиеся в городах массы страдали от различных эпидемий в связи с антисанитарным состоянием городов (холера 30-х годов). Приходилось заботиться в частности о кладбищах и об их санитарном состоянии. Рост урбанизма побудил поставить и вопрос об организации социального обеспечения: с одной стороны в больших городах развилась в начале XIX в. страшная детская беспризорность; с другой стороны рабочие, проработавшие лет 15—20 на фабрике, изнашивались до того, что делались неработоспособными и выкидывались фабрикантами на мостовую. Наконец в связи с промышленными кризисами стала сильно ощущаться и безработица, наиболее опасная болезнь капитализма, поражавшая много тысяч людей.

По мнению Забелина („Теория социального обеспечения", 1924) учение о социальном обеспечении и возникло в связи с проблемой безработицы.

Это была прежде всего экономическая проблема; однако до возникновения капитализма она не ставилась так остро. Деревенской Европе XVI, XVII, XVIII веков были не-

[1] См. Дурденевский, Мелкая городская единица, М., 1917 (цифровые данные).

знакомы те кризисы безработицы, которые переживали большие города XIX в.

К нашему времени на Западе наметилось два определенных типа развития публичных служб социальной культуры: централизованный и децентрализованный типы. Примером первого является Франция, унаследовавшая от эпохи абсолютизма привычку к известному однообразию решений и крупный, сильно развитый бюрократический аппарат. Централизованный тип является характерным для большинства европейских стран, поскольку французская администрация была почти для всех образцом.

Децентрализованный тип публичных служб — это тип англо-саксонский. В Англии и в Америке он наблюдается почти в одинаковой степени и в области народного образования, и в области народного здравоохранения, и несколько в меньшей степени в области социального обеспечения.

В странах с централизованным типом публичных служб социальной культуры мы улавливаем руководство этими службами из единого пункта; в странах с типом децентрализованным — гораздо большую передачу заботы об образовании, здравоохранении и отчасти социальном обеспечении на места и в руки различных сотрудничающих с правительством организаций и обществ.

Эти два типа выработались исторически, в связи с развитием политического строя Франции и Англии. Франция, уничтожив у себя королевский абсолютизм, осталась „королевством во фригийской шапке“ (Ориу) и сохранила во многих областях привычные технические приемы королевского управления и, в частности, упорную тенденцию к унификации, централизации, к единому систематизированному руководству; в Англии не было королевского абсолютизма в связи с целым рядом исторических перипетий, географических и экономических особенностей, о которых здесь не приходится распространяться. Англичане привыкли к участию в управлении, и притом в управлении прежде всего разнообразными мелкими местными административными ячейками (которые в центре получали представительство в „палате общин“). Эта привычка наложила печать на теперешний английский административный ре-

жим, в частности, в области интересующих нас публичных служб.

Поскольку Северная Америка свою культуру ведет из Англии и главные основания государственного порядка взяла из эпохи борьбы короля и парламента в Англии при Стюартах — децентрализованный тип служб в значительной мере удержался в Соединенных Штатах.

Я должен однако оговориться, что все новейшие исследователи отмечают рост централизации в англо-саксонских странах; чем дальше, тем больше везде начинает чувствоваться потребность в едином руководстве, координировании мелких ячеек, работающих над тем или другим отделом социальной культуры. Если выразиться экономическим термином, то система монополии, централизованная система, стремится вытеснить систему свободной конкуренции не только из области хозяйства, но и из области управления — в частности из области управления школьного. И даже те западные ученые, которые пытались, как например, известный парижский административист профессор Бертелеми, делить публичные службы государства на обязательные (военная служба, полиция, правосудие и санитарная полиция в узком смысле слова, следящая за чистотой) и на факультативные (народное образование, транспорт, здравоохранение в широком смысле слова или социальная гигиена, общественное призрение, или социальное обеспечение), теперь признают, что эта грань стала крайне шатка, и в области народного образования находят нужным сдать позицию. В предисловии к 11-му изданию своего курса административного права (1926 г.) Бертелеми говорит: „Идея государственного вмешательства не знает себе границ; государство, нормально являющееся поставщиком (fournisseur) правосудия и безопасности, сделалось сверх того комиссионером, банкиром, фрахтовщиком, кораблестроителем, библиотекарем, коллекционером, гравером, агентом по найму рабочей силы, школьным учителем, театральным антрепренером, продавцом минеральных вод, медиком, благотворителем, типографщиком, мебельщиком, лесоводом, скотоводом, фабрикантом папирос и спичек, страховщиком, журналистом, букмекером на скачках и т. д.“ (Заметим, что он пишет о современной

Франции, а не о нашем Союзе советских социалистических республик).

В области образования Бертелеми считает эту государственную „интервенцию" вполне обязательной и необходимой с троякой точки зрения. Во-первых невежество сейчас есть недостаток почти физический, во-вторых государству совершенно необходимо предоставить наблюдение за пригодностью школьных учителей, коль скоро оно наблюдает за целой массой других вещей, гораздо менее важных; В-третьих поскольку занятия многих должностей связаны с квалификацией, естественно, что государство претендует на производство этой квалификации; „поэтому,— заканчивает он,— практически понятие государство-учитель принято сейчас громадным большинством цивилизованных стран".

Можно утверждать, что в той же мере вошли в обиход понятия государство-санитарный врач и государство-филантроп (французский термин), т. е. государство, обеспечивающее положение детей, стариков, больных и т. д. Таким образом спор между двумя типами публичных служб и вопрос о границах, обязательных для государственной „интервенции", все больше решается в пользу централизации и широкого развития вмешательства государства.

2. Мне теперь предстоит показать на избранных примерах сначала централизованный тип служб (причем я начну с народного просвещения, наиболее широкой и наиболее интересной для нас темы) и затем тип децентрализованный.

Для первого типа я выбираю, как пример, Францию, во-первых потому, что это родина, как я уже говорил, административного права вообще, во-вторых потому, что французскому мышлению свойствен уклон к систематизму, к логическому завершению, и систему своего административного законодательства французы, если можно так выразиться, „отшлифовали" больше, чем другие народы, и наконец (это не самое малое) потому, что французская революция, из которой вышло западное административное право, идеологически для западных стран, а может быть и не только для западных, имела громадное значение,— во

многих конституциях и в декларациях прав Востока еще в недавнее время отразились чисто французские формы.

Идеологическое значение Французской революции в конце XVIII в. нам сейчас как-то трудно схватить, для нас лозунг—„свобода, равенство и братство“ звучит, правду сказать, чем-то избитым; вошло в обычай подсмеиваться над фактом, что во Франции этот лозунг пишется даже над воротами тюрьмы; однако в свое время этот лозунг имел грандиозное значение и, я бы сказал, в культурной области явился сигналом необычайно крупного переворота [1].

Три тезиса, которые я только что указал (свобода, равенство, братство), имевшие большое значение для построения социальной культуры, являлись в сущности — как отметил в особенности Боржо — антитезисом к известным положениям католической религии, которая в глазах наступавшей революционной буржуазии являлась охранительницей и опорой старого феодального порядка. Католицизм учил, что человек от природы зол, запятнан первородным грехом, учил, что жизнь человека на земле предопределена, и что потому только, повинуясь данной ему свыше иерархии, человек может благополучно просуществовать и надеяться на вознаграждение в загробном мире. В противоположность этому энциклопедисты и вообще философы „эпохи просвещения“ XVIII в., формулировавшие лозунги стремившегося к власти третьего сословия,— буржуазии— утверждали, что человек от природы добр и что ему нужно только дать волю, чтобы он свою доброту выявил (с в о б о д а); утверждали дальше, что человек отнюдь не предопределен в своем земном существовании, что нужно дать ему одинаковые, а вовсе не иерархические условия развития, и он пойдет по пути прогресса (р а в е н с т в о); утверждали, наконец, что нет нужды ждать загробной награды, можно устроить человеческое счастье на земле: надо лишь устранить ряд грубых и стеснительных учреждений старого порядка, и тогда водворится б р а т с т в о.

[1] Я предполагаю известной, хотя бы в кратких чертах, классовую сущность и значение Французской революции — смену феодально-дворянского строя буржуазным — и останавливаюсь здесь на культурно-идеологической стороне.

На практике эти лозунги были приняты формально, их во многом исказили, но они носили в себе неоспоримые зародыши будущего движения к социалистическому строю и к коммунизму (особенно лозунг равенства, если понимать его не формально юридически, не в смысле равенства перед законом, как предпочитали понимать на практике, а в смысле действительного создания возможно большего равенства условий развития и существования)[1]. Идеология революции в свое время, особенно в эпоху якобинизма, была гораздо ярче и производила гораздо большее впечатление, чем производит на нас сейчас на расстоянии 130 с лишним лет.

Естественно, что при грандиозном переломе в старом религиозном мировоззрении и в старом феодальном строе, который несли с собой „религия человечества" и новый республиканский порядок, область социальной культуры, в первую очередь область школы, должна была испытывать наибольшие изменения[2].

Мы находим уже с первых шагов Национального собрания 1789 г. и вплоть до Консулата конца XVIII в., на расстоянии 9 лет, не меньше 6—8 крупных проектов школьной реформы, начиная с проекта Талейрана в 1791 г. и Кондорсе в 1792 г. и кончая проектами Дану и Ромма к концу этого периода. Об этих проектах довольно много спорят в литературе, улавливают в них различные оттенки, ставят в связь с предшествовавшей до революции литературой, в особенности с энциклопедистами, с Руссо, с планом школьного преобразования известного философа и математика Дидро. В конце концов эти подробности для нас сейчас представляют интерес второстепенный,—кто пожелал бы изучить их, тому можно указать: на французском языке Лиар, Высшее образование во Франции; Гримо, История свободы образования во Франции, работы Олара, Культ разума в эпоху революции, Религиозные конгрегации и французская революция, Наполеон I и университет-

[1] См. Дюги, Курс конституционного права, 1923, III, § 91 и 94 (на французском языке).

[2] Интересные иллюстрации культурного сдвига можно найти у Тьерсо, Празднества и песни французской революции, Иванова, Французский театр в XVIII веке, Кареева, Французская революция (особенно места об изменениях быта).

ская монополия (монополия образования), и Кореса, История французской революции (последняя переведена на русский язык). Из нашей новой литературы можно отметить книжку Крупской, Народное образование и демократия (наиболее доступна), затем книжку Сыркиной и Пинкевича, Педагогические идеи Великой французской революции, где дано много документов, касающихся школьных проектов. В этих проектах и реформах революции можно наметить некоторые общие организационные идеи, которые ценны и для нас.

Напомню, что основными тремя стержнями так называемой французской Энциклопедии, вышедшей в середине XVIII в. и являвшейся одним из рычагов борьбы против старого порядка, были „природа, разум и терпимость"; иначе говоря,—светскость. И вот точное исследование природы, практический уклон школы, совершенно рациональное объяснение явлений, устранение мистицизма—были лозунгами всех школьных проектов великой революции в большей или меньшей степени [1].

Начиная с проекта Талейрана, Французская революция выдвигает идею всеобщего обучения, всеобщую школу и притом как для мальчиков, так и для девочек. Последняя идея была тогда встречена недоумением и на практике не удержалась, но надо признать, что именно Французской революцией равенство в науке было распространено сразу на обе половины человеческого рода. Второй трудной проблемой, которую приходилось проработать революции, был вопрос о ступенях школы и об основных принципах ее организации. Тут сразу была введена идея многосту-

[1] Как на любопытную черточку практицизма, можно указать на тот факт, что в эпоху революции была создана в Париже знаменитая школа живых восточных языков, что-то вроде института востоковедения, где изучению русского языка,—для французов чрезвычайно трудного,—было уделено одно из главных мест. Сделано это было конечно не потому, что теоретическую пользу изучения славянских—и в частности русского—языков отстаивал энциклопедист Дидро, а потому, что была практическая потребность в сношениях с восточными странами. Французская революция не пренебрегала возможностью создать резерв в тылу у своего ближайшего противника, и в частности Наполеон с его идеей похода на Индию пытался нанести Англии удар в общеизвестное чувствительное место.

пенчатости в единой школе, удержавшаяся и в позднейшей педагогике.

Обычно школу делят на три ступени: школа начальная, средняя и высшая (высшее образование). В отличие от этого деятели революции предлагали первую ступень — начальную школу — разделить на два цикла: 1) школу в строгом смысле начальную для всех детей — элементарную и 2) начальную школу второго порядка, дающую некоторую добавку к элементарным познаниям, которые получает каждый ребенок. Как дальнейший этап, предполагалась школа уже с известным уклоном в области наук математических, или лингвистических, или каких-либо иных (уже в проекте Кондорсе намечаются эти уклоны для средней или „центральной" полосы школы). Далее строилось по специальностям высшее образование, а над ним и частью в связи с ним, уже первыми проектами Талейрана и Кондорсе предполагалась особая организация научного исследования.

Такая организация при старом порядке во Франции выявилась отдельными проблесками в виде Коллеж де Франс (Collège de France) и королевской академии.

В новом порядке и праве Франции, начиная с 1796 г., предполагалось организовать один громадный исследовательский институт или даже ассоциацию таких институтов, которые должны были охватывать все отрасли человеческого знания и подготовлять молодых ученых. При этом все школы должны были иметь известный практический и вместе с тем трудовой уклон, начиная с самых ранних ступеней. Это не было в педагогическом смысле новым,— соответствующую идею высказывали писатели педагоги XVIII в. и в частности имевший огромное влияние на французских революционеров Руссо; но это было ново в смысле организационном. В этом отношении характерны не только проекты, но и декреты, принятые конвентом 13 июля 1793 г.— декрет Лепелетье и 15 сентября 1793 г.— так называемый декрет Гассенфратца и Лавуазье, двух крупнейших химиков той эпохи[1].

[1] Необходимо оговорить, что декреты эти практически, по условиям революционной обстановки, не могли быть осуществлены и остались в числе многих других памятниками программного законодательства конвента,

Трудовое начало здесь понималось как исследование творческого воздействия человека на природу.

Лепелетье настаивал, чтобы дети с 5 лет, мальчики до 14, девочки до 11 лет, все без исключения воспитывались за счет республики сообща, чтобы все получали одинаковую одежду, пищу, воспитание и одинаковый уход. Дети должны учиться писать, читать, считать, обучаться естественной морали и (девочки) домашнему хозяйству. Идея естественной морали заменяет религию. В школах будет введен ручной труд, дети будут учиться обрабатывать землю. Физический труд, писал Лепелетье, необходим; если при школе нет земли для обработки, то пусть дети идут мостить улицы. Содержание и воспитание бесплатно, деньги для организации школ будут браться главным образом с богатых, а часть расхода будет оплачиваться трудом детей. При каждой школе должна быть коллегия отцов семейств, которая будет наблюдать за преподаванием. Что касается неимущего класса, то не надо забывать, что если вы предлагаете ребенку образование — ему нужен прежде всего хлеб. Его время поглощено трудом, так как трудом обусловливается его существование. Вы хотите, чтобы он, проработавши весь день, приходил для отдыха в школу за несколько километров. Вы напрасно будете устанавливать принудительные законы в этом отношении. Нужно создать школу с содержанием за счет республики, чтобы это не ложилось бременем на родителей, и тогда можно рассчитывать добиться успеха.

Гассенфратц и Лавуазье ставили в основу обучения исследование практических процессов производства и ручной труд. „Искусства (это les arts, точнее сказать ремесла.— *В. Д.*) предоставляют ребенку в дополнение к собственным органам, естественным орудиям — новое орудие, благодаря которому он получает возможность достигнуть новых эффектов: молоток, нож, клин, винт, топор, пила. Пользуясь ими, он познает элементарные основы искусства обрабатывать дерево, его обучают первым началам обработки металла,

---

с лихорадочной энергией пропускавшего до 10 декретов в день и иногда о них забывавшего. Но для нас важно не осуществление декретов 1793 г., а намеченные в них и в объяснительных записках к ним начала.

вооружив его инструментом кузнеца, слесаря. Развитие принципов, лежащих в основе земледелия, не представляет собою много более сложной идеи. Не труднее вероятно сообщить детям сведения по практической геометрии. Опыты физики должны войти в план первоначального воспитания, ботаника и естественные науки,—вот предметы наиболее подходящие для изучения детьми". Дальше Лавуазье доказывает необходимость изучения рисования и счета, необходимость изучения процессов производства механического и химического. Механическое производство поможет в изучении движения тел, основ геометрии, скульптуры и т. д., а с другой стороны преподавание химии выявит различные элементы и процессы, встречающиеся в производственных операциях и сводящиеся к сгоранию, брожению и т. д. Предполагается прочтение элементарного курса природоведения даже в начальной школе.

Взлет мысли у великого химика был грандиозный. Он сам не утверждал, что его планы безусловно можно осуществить при тогдашнем педагогическом запасе сил. Но важны были принципы, которые пережили проект—идеи трудового начала и единой ступенчатой школы, восходящей от элементарного образования к научному исследованию. Первая идея легла в основу всей новой педагогики, вторая—в основу всей школьной организации буржуазной Европы и не только буржуазной Европы, по тому что в своем развитии она приводит к нашей современной идее об организации единой трудовой школы.

Жизнь революционной Франции требовала не только программ, но и ответов на непосредственные практические задачи, и потому наряду с грандиозной наметкой будущего целого приходилось создавать специальные школы по отдельным отраслям науки и техники, в частности для подготовки годных педагогов, которых не было. Вот почему среди новых школ эпохи революции появились во Франции школа восточных языков, Политехническая школа, одна из лучших по постановке математических и естественных наук в Европе, затем так называемая Консерватория искусств и ремесл, или Высшая художественная промышленная академия со специальным практическим уклоном (особенно тогда дорогая для приходящего к власти класса буржуа-

зии), „Бюро долгот“ с научно-практическими задачами (меры и весы), Музей естественной истории (в настоящее время специальная высшая школа по этому вопросу), наконец Нормальная школа или Высший педагогический институт, который должен был создавать кадры пригодных учителей (его создание относится к концу революционного периода).

В конституции „3-го года“ (1795 г. по нашему счету) закреплены были главные организационные идеи, которые мы видели. Мы находим в этой конституции ступенчатость школ, учреждение французского исследовательского института, наконец утверждение, что никто не может быть гражданином и не имеет избирательного права, если не умеет писать и читать и если он не знает какого-нибудь ручного труда, включая земледельческий.

Каждый молодой француз, претендующий быть избирателем, должен был, строго говоря, доказать, что он проделал стаж кузнеца, или слесаря, или какой-либо иной. Но быстро богатевший буржуазный класс не торопился с реализацией данного требования, а в скором времени Наполеон просто отменил его новой конституционной реформой. Организация научного исследования оказалась прочнее и, надо прибавить, в отдельных областях дала крупные результаты, подчас чисто практические.

Немногие знают, что битва при Флерюсе в 1794 г., решившая исход борьбы с австрийцами за северный Рейн, была выиграна в значительной мере потому, что во Франции конвент поощрял исследования в области аэронавтики; в эту битву ученый Кутель наблюдал с воздушного шара за движением австрийской армии и благодаря этому французское командование одержало верх. Это было прямое конкретное применение достижений естественной науки. Вообще роль естественных наук в области поддержания промышленности и революционной обороны Франции против нападавшего на нее роялистского окружения была, как всегда в крупных войнах, решающей [1].

[1] Замечу, что обычный взгляд на падение науки в революционные периоды неверен или по крайней мере неточен: наука резко меняет русло, уходит так сказать на глухие тропинки и создает при этом подчас нечто новое и неожиданное.

Наряду с блестящим развитием теории и крупными отдельными достижениями в области техники, надо отметить и оборотную сторону: французская школа в это время переживала серьезный кризис — для ее развития нужны были деньги, а денег у революционного правительства было немного. Старые школы, имевшиеся в его распоряжении, захирели прежде всего не от юридического удара, а от материального подрыва. Как метко выразился Лиар — „революция, только притрагиваясь к старым учреждениям, уже ранила их на смерть". Высшая школа во Франции действительно захирела: в 1789 г. было 22 университета и в 1794 г. не было ни одного, а затем из них возродилось в иной форме только 12. Для других школ перечень, даваемый Лиаром, показывает контраст не менее разительный. Но это произошло потому, что старая высшая школа во Франции содержалась на феодальные подати, и уже первое Национальное собрание во Франции, когда оно 4 августа 1789 г. отменило феодальные привилегии и сборы,— тем самым нанесло смертельный удар старой школе; позже конвент несколько раз давал субсидиии и оказывал материальное содействие, но он не мог изменить общей линии социальной политики, направленной на ликвидацию феодализма. Имущества духовных конгрегаций или монашеских орденов были секвестрованы законом 2 ноября 1789 г. (в самом начале революции), а поскольку в руках конгрегаций была сеть средних школ, так называемых коллежей, получился удар по средней школе. И когда в 1793 г. конвент принял решение продать остатки университетского имущества и 15 сентября 1793 г.— закрыть университеты, то фактически было нечего закрывать и почти нечего продавать: высшая и средняя школа материально развалились. Борьба якобинцев с католическим духовенством, в руках которого было в значительной мере преподавание, еще обострила вопрос. Нужно было создать новую школу, но в разгар войны ни конвент, ни директория не успевали сделать многого. Во Франции начинает развиваться частная школа. Поскольку необходимо как-нибудь учить население, конвент в 1795 г. соглашается на открытие частных школ, поставив их под суровый надзор и введя обязательное преподавание в частных школах того, что мы

называем политической грамотой, а тогда называли гражданским воспитанием. В школах были введены гражданские катехизисы, где спрашивалось, что есть гражданин, каковы его обязанности, почему гражданин обязан бороться против врагов революции, что такое декларация прав человека и гражданина. Преемница конвента — директория пыталась держать частную школу под надзором, подчинить ее определенной линии (что плохо удавалось в тогдашней политической сутолоке), но отказаться от нее целиком не могла.

Наполеон, придя к власти, попробовал осуществить в своих целях то, что не удалось директории: ему именно приписывают идею „монополии образования“ (мы могли видеть, что до него, гораздо раньше, еще за 10 лет, Лепелетье высказывал идею всеобщего государственного обучения) [1]. Мы находим в системе, установленной декретом 17 марта 1808 г., школы различного порядка: начальную, среднюю (которую Наполеон назвал „лицеем“), высшую (которую он назвал „факультетом“). При этом сохранялась идея „единой школы“, так как различные ступени школы были соподчинены друг другу и образовали громадное целое — „университет Франции“, во главе которого стоял grand maître, назначавшийся императором (Наполеоном). Общество видело в этом шаг вперед по сравнению с эпохой директории, когда заведывание школами, в видах политической безопасности, было передано министерству внутренних дел, заботившемуся о школе весьма мало.

Наполеону развал школ удалось прекратить довольно быстро. Созданная им университетская „монополия“ состояла прежде всего в том, что частные школы были обложены тяжелым налогом и подчинены определенной твердой программе. В конце концов ребенок в частной школе получал те же знания, но платил дороже, чем в казенной. Наполеон удачно рассчитал, что при этом условии французская буржуазия будет посылать детей в ка-

[1] В названной выше книге Олара можно найти подробности того, как Наполеон пришел к мысли о монополии, как использовал имевшийся школьный материал и какими иностранными образцами пытался руководствоваться (законами Сардинского королевства) на практике он скомбинировал только те элементы, которые уже были под рукой во Франции.

зенные школы, что и произошло. Частные школы начали быстро закрываться. Далее, для всех ступеней школы Наполеон установил очень твердую программу и преподавательский персонал организовал на манер офицерского корпуса. Только преподаватели высших классов средней школы и университета имели право жениться и жить на частной квартире. Учителя же низших классов жили в общежитии и были обречены на режим безбрачия и суровой военной дисциплины; обычным взысканием по службе был арест. В общем система Наполеона отличается казарменностью и резким централизмом, и этот отпечаток централизма остался во Франции и до настоящего времени. Трудовое начало Наполеон заменил военными упражнениями. Ему нужны были прежде всего солдаты, ручной труд быстро ушел на задний план; идеи Руссо, что „труд есть общественная обязанность" и что каждый человек обязан платить свой долг обществу работой, превратились в чистую „теорию".

Идея женского образования не нашла у Наполеона никакого применения; он считал назначением женщины—замужество и высказывался за закрытие школ для женщин. Для девочек оставалось лишь домашнее обучение и частная школа, которой здесь не приходилось конкурировать с казенной.

От идеи всеобщего обучения для мужчин Наполеон не отказался, понимая, что грамотный солдат будет толковее. Однако идея предоставления бесплатного обучения низшей ступени оказалась на практике неосуществимой, так как материальных средств у государства, обремененного военными расходами и долгами, не было. В общем нужно сказать что из идей, намеченных революцией, Наполеон удержал идею единой школы, сверху донизу связанной плавной ступенчатостью, удержал идею централизованного систематического руководства и удержал идею специального научного исследования в виде Французского института. Университетов как цельных академических единиц он не восстановил, разбив их на многочисленные факультеты, но создал много отдельных технических школ, нужных ему для получения инженеров, артиллеристов и врачей.

В известной мере он отказался от светскости школы. Обучение религии в школах было возобновлено, но оно ставилось под определенный надзор и допускалось постольку, поскольку оно способствовало наполеоновскому императорскому правительству.

Задачей позднейшего развития было с одной стороны для общественных групп, стоящих на светской точке зрения, восстановить общность, многогранность, „политехнизм" школы, восстановить бо́льшую связанность и полноту исследования, устранить специализацию факультетов, несвязанных между собой и разбросанных по разных городам. Задачей правого крыла французского общества стало добиться восстановления частной школы и в особенности самостоятельной духовной школы. Главные моменты возникшей при этом борьбы, наполнившей собой историю новой французской школы и ее реорганизации конца XIX в., я постараюсь наметить в следующей лекции.

ЛЕКЦИЯ III.

СЛУЖБА ПРОСВЕЩЕНИЯ ВО ФРАНЦИИ (ПРОДОЛЖЕНИЕ).

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Государственная монополия образования и сопротивление ей в XIX в.— Законы Гизо, Фаллу, Жобера (1833, 1850, 1875).— Борьба светского начала и католицизма.— Законодательство Третьей республики.

2. Современная организация службы просвещения.— Центральные и местные органы.— Подбор персонала.— Школьные службы: начальная средняя, высшая школы.— Движение к созданию системы профессионального образования (1919).

3. Художественное образование и охрана памятников искусства во Франции.— Организация научного исследования.— Внешкольное образование.— Общая характеристика службы просвещения во Франции.

---

1. Мы остановились на создании Наполеоном I университетской монополии, т. е. организации службы просвещений во Франции в форме единой системы, три ступени которой — низшая, средняя, высшая школа — были тесно связаны и подчинены одному лицу, именовавшемуся буквально главным учителем университета — grand maître de l'Université. Частная школа, не будучи абсолютно воспрещена, была путем постановки в очень трудные условия, в частности налоговые, приведена в невозможность существовать. В течение трех первых четвертей XIX в. во Франции мы наблюдаем упорную борьбу против „университетской монополии", за допущение наряду с официальной школой также школы частной. Основной нотой тут были трения между церковным течением, за которым стояли круги, прежде всего, помещиков и деревенской буржуазии, отстаивавшие возможность своей католической школы, и течением светским, „городским", отстаивавшим единство государствен-

ного образования. В отдельные моменты против монополии возражали и некоторые свободные мыслители, считавшие ее стеснительной для исследования. Я не могу здесь разумеется излагать подробно все перипетии этой борьбы; о ней существуют специальные работы, хотя бы книга Гримо, написанная совершенно определенным сторонником католического течения, но дающая очень много фактов и документов. Коррективом к ней может служить книга Лиара, которая, к сожалению, касается только истории высшего образования [1]. Здесь возможно отметить только главные этапы в развитии борьбы. Первый из них падает на эпоху реставрации после 1815 г., после победы монархической коалиции над Наполеоном и его окончательного низвержения. Новое правительство не замедлило использовать единую наполеоновскую организацию школы для своих целей. Во главе университетской системы (напомню, что университет тогда означал не университет в нашем смысле, а все французское образование) был поставлен католический архиепископ в качестве главного учителя университета. Разумеется ориентация сейчас же была дана антиреволюционная, ряд прежних педагогов и профессоров был устранен, программа была изменена в клерикальном духе, и университетская монополия вместо целей светского образования, стала служить целям диаметрально противоположным. Это в значительной мере вызвало тогда протест против монополии со стороны светских мыслителей. Очень любопытно, что Гизо, крупный французский историк, профессор парижского университета, бывший первоначально горячим защитником системы единой школы, светской и государственной, утверждавший в 1816 г., что государство безусловно имеет право организовать образование по своему усмотрению и по своим потребностям, в 1833 г., после падения Бурбонской монархии и водворения более либеральной Июльской, провел свободу так называемой низшей школы. Допущение наряду с казенной школой также частной низшей школы соответствовало потребностям тогдашней индустриальной буржуазии. Казен-

[1] Liard, L'enseignement supérieur en France; Grimaud, L'histoire de la liberté d'enseignement en France.

ных школ нехватало, государство не могло отпускать нужных сумм, между тем нужны были грамотные рабочие. Кроме того было желательно найти известный компромисс с католической церковью, чтобы, не рискуя католической монополией в низшей школе, использовать в то же время влияние церкви против бурно нараставших тогда социальных требований рабочих (лионское восстание). Под влиянием указанных мотивов 28 июня 1833 г. прошел в парламенте „закон Гизо", установивший возможность частной низшей школы, но поставивший для нее ряд условий: гарантированная благонадежность учителей, для чего требовался „сертификат хорошего поведения", выдаваемый мэром и либо специальный аттестат на право преподавания, выдававшийся государством, либо соответственный диплом от католического епископа на право преподавания в низшей школе. Следующим этапом было введение частной средней школы, выполненное „законом Фаллу" 15 марта 1850 г., называемым по имени министра народного просвещения, который провел закон. Эта реформа последовала за революцией 1848 г., во время которой (так называемые июньские дни) впервые в истории Европы был резко поставлен вопрос о рабочей власти. Французская буржуазия справилась с социализмом, но была довольно сильно напугана и в политическом отношении пошла даже на военную диктатуру Наполеона III (так называемый „демократический цезаризм").

До диктатуры Наполеона III, в период Второй республики, буржуазия склонна была искать точку опоры в организации католической церкви. Закон Фаллу определенно был рассчитан на предоставление конгрегациям возможности создать свою среднюю школу. Взамен этого церковь охотно оказывала поддержку и Второй республике и сохранившей закон Фаллу империи Наполеона III. Наряду с казенными лицеями и коллежами, как называли среднюю школу, появились многочисленные школы иезуитов, маристов и других монашеских орденов.

В 1875 г. история закона Фаллу повторилась почти в аналогичной обстановке. Как известно, после крушения Наполеона III и германского нашествия во Франции некоторое время было очень сильно революционное дви-

жение, проявившееся не только в Парижской коммуне, но также Марсельской и еще нескольких. Коммуны быстро были подавлены, но устрашающую роль они сыграли, и Версальское национальное собрание 1870—1875 гг., настроенное очень консервативно, в испуге было не прочь опереться на церковный рычаг, как это сделало Учредительное собрание Второй республики за 25 лет до того. Кроме того от империи Наполеона III остались неприятные воспоминания об использовании университетской монополии против неугодных правительству ученых. И вот, 12 июля 1875 г. вотируется так называемый „закон Жобера" (по имени предложившего его члена Французского института) и допускается свобода частной высшей школы. Этим путем „университетская монополия" была поколеблена.

Затем в 1896 г. (8 июля) старая монополия была устранена даже словесно: имя „университет" было возвращено высшей школе определенного типа, и во Франции сейчас насчитывается 12 университетов. Каждый из них состоит из определенного числа факультетов. Наполеоновские разбросанные факультеты, иногда пространственно оставаясь разбросанными, были юридически соединены в „совокупности всех наук" (universitates). Высшая школа соединяет обычно 4 факультета: математический, правовой, медицинский и языковый. Как своеобразный курьез, можно отметить теологический факультет в Страсбурге, в университете, который французы отобрали назад у немцев после мировой войны и где в силе остались немецкие законы, в частности, о теологических факультетах. Это обстоятельство может показаться несколько странным, так как мы все знаем, что антиклерикализм во Франции довольно силен. Но мы видели, что светская монополия делала шаг назад в моменты, когда правящий класс искал опору в моральном обаянии и в крепкой организации католической церкви. До некоторой степени это происходит и сейчас во Франции. В конце 90-х годов был ряд причин, в силу которых отношения католиков и либералов во Франции очень обострились (напомню знаменитое дело Дрейфуса). В связи с этим в 1901—1904 гг. были проведены законы об упразднении религиозных конгрегаций, угрожавших развитием клерика-

лизма; монашеские ордены были оставлены постольку, поскольку они были прямо авторизованы законом. На практике начали распускать один орден за другим. Большая часть церковного имущества попала в бесхозяйное положение; государство заявило, что имущество принадлежит нации и предложило организовать религиозные общины для управления этим имуществом (закон об отделении церкви от государства 1905 г.). Католики отказались от организации общин, в результате чего имущество должно было или пропадать, или оставаться у прежних духовных хозяев, или государство должно было его ликвидировать. Буржуазия приняла последнее решение, и французские авторы признают, что сделала она это не без выгоды для себя, оставив церкви только церковные здания и культовые предметы. Многочисленные постройки, аббатства, церкви, монастыри, семинарии перешли в казенные руки, некоторые церкви, считавшиеся по тем или иным причинам незаслуживающими поддержания, были также ликвидированы.

В результате школа во Франции, которая всегда имела католическое и светское крыло, осталась почти целиком светской. Не имея достаточной материальной опоры и потеряв учащие конгрегации, церковь оказалась не в состоянии конкурировать с государством в области средней школы. В низшей ее влияние кое-как держится, благодаря деревенским священникам в глухих местностях. В двух-трех крупных городах богатые католики поддерживают высшие католические учебные заведения, католические университеты, но в целом монополия светского образования достигла больших результатов, чем когда-либо. Однако после 1920 г. в связи с концом мировой войны и подъемом социалистических и коммунистических течений, французская буржуазия начинает тревожиться за себя, начинает оглядываться на Восток и опять менять свою политику в области церкви и школы. Сношения с католической церковью временно восстановлены, наблюдается терпимость к тому, что весьма большая часть учителей негласно принадлежит к религиозным конгрегациям, и много других аналогичных явлений, в частности сохранение католического и протестантского теологических

факультетов в Страсбурге. Последует ли опять возвращение на светскую линию,— сказать при теперешних социально-политических условиях весьма трудно. Но если государственный строй Франции пойдет влево, именно к коммунизму — очевидно, что сдвиг будет в сторону единой светской школы.

Этим я ограничусь в отношении исторических моментов борьбы против университетской монополии. Нужно при этом отметить, что я упоминал все время о католической церкви, как главной противнице централизованной монополии, так как, хотя во Франции сильна организация еврейской религии, с главной консисторией в Париже, и существуют многие протестантские организации, но такого значения, какое имела католическая школа, не имеют школы ни еврейские, ни протестантские. История борьбы за светскую школу имеет характер борьбы антикатолической.

2. Сказанного достаточно для исторической части; перейду к современной организации французской школы, как она сложилась в начале XX в.[1]. Большая часть действующих во Франции школьных законов была издана в последние два десятилетия прошлого века. Важны в особенности крупные законы по организации среднего и низшего образования 21 декабря 1880 г., 28 марта 1882 г., 16 июня 1881 г. и 30 октября 1886 г.; из них, в частности, закон 21 декабря 1880 г. восстановил государственное женское среднее образование, не существовавшее со времен Наполеона (в низшую школу девочек на практике давно допускали) и заменявшееся католическими монастырскими пансионами. Об университетском законе 1896 г. я уже говорил. В настоящее время начинается возобновление интереса к школьному и вообще просветительному законодательству. Мы видим закон от 25 июля 1919 г. о техническом образовании, видим, в его исполнение, декрет 31 мая 1924 г. об искусстве в промышленности, видим законы об организации охраны памятников искусства. Эти главные акты нам предстоит

[1] См. ряд подробностей и документов; Чистяков И., Образование народа во Франции. Эпоха третьей республики (1870—1902), 1904 г. и 1910 г., с «правой» окраской.— Из новых Янжул Е., Системы школьного управления, 1919; «Народное просвещение», 1926 г., № 9.

свести к некоторым основным линиям. Прежде всего поставим вопрос, как организована сейчас с административной стороны служба образования. Мы находим здесь центральные органы министерства образования, ряд местных органов этого министерства, далее „школьные службы" по трем линиям: начальная школа (элементарная и „высшая"), лицеи и коллежи и собственно высшее образование, которое распадается на общее и техническое. Затем мы видим организацию научного исследования и внешкольного образования.

Начнем с организации министерства. Министр народного образования во Франции назначается президентом обычно по соглашению с премьер-министром кабинета. Он считается также политически ответственным перед парламентом, как и его коллеги по кабинету. При получении недоверия кабинетом министр народного образования вместе с ним уходит в отставку. Известно, что во Франции за 56 лет существования III республики, кабинет сменялся до 70 раз. В среднем французский кабинет живет меньше года, бывали кабинеты, жившие меньше трех суток. Такая неустойчивость имеет свои отрицательные стороны: министрам некогда основательно изучить свое ведомство и привыкнуть к делу. Это наблюдается и по ведомству народного образования. Фактическое управление перешло к так называемым „генеральным директорам" высшей, средней и низшей школы, к управляющему изящными искусствами (очень крупная секция министерства народного образования), директору архивов, директору финансовой части.

Эти люди сидят на своих местах подолгу, правят делами фактически они; министр дает лишь общие указания и подписывает все, что ему подкладывают директора, которые, в свою очередь опираются на рабочую силу и опытность многочисленных „бюро" (отделов) и „комиссий [1]. Для бюрократии нужен был какой-то центр, которым она могла бы несколько маскировать свое управление, и она охотно его создала в виде двух организаций: „совещательный комитет

[1] Среди главных комиссий французского министерства народного образования отметим. комиссию научных работ, комиссии по национальным и университетским книгохранилищам, комиссию по научным командировкам и т. д. Число отделов достигало 18 (1913 г.).

при министре" (недавно реорганизованный в 1924 г.) и более старое учреждение „высший совет народного образования". Этот высший совет народного образования в зачатке был создан еще при Наполеоне. В настоящее время он регулируется законом 27 февраля 1880 г. (с позднейшими актами о дополнении и изменении). В него входят 57 членов, считая министра. 13 членов назначает президент республики, а остальные выбираются различными школами, главным образом университетами и высшими техническими школами из числа профессуры; при этом 9 из назначенных и 6 из выборных членов по указанию министра образуют так называемую постоянную секцию высшего ученого совета. Совет собирается редко, но постоянная секция заседает регулярно, определяет выборы профессуры, определяет главнейшие программы и отдает их для разработки комиссиям совета, составленным из других членов. Эта постоянная секция (из 15 человек) главным образом и руководит делами французского народного образования. Когда генеральный директор не решается принять дело на свою ответственность, он опирается на надлежащие решения ученого совета. Это удобное средство для снятия с себя ответственности в технической области.

Совещательный комитет представляет собой дублирующее совет учреждение. В нем 3 секции: низшего, среднего и высшего образования. Состоит он из членов, назначенных министром, преимущественно из числа высших чиновников того же министерства, а также из профессуры, для низшей секции — инспектуры народного образования. Комитет секции низшего образования с самого своего создания (больше 40 лет) никогда не созывался. В своей средней секции он созывается только в связи с классификацией учителей по степени их подготовленности для назначения на те или иные должности. Высшая секция его была недавно реорганизована и начинает проявлять признаки жизни в разработке программ. К чему, строго говоря, существует этот привесок к высшему совету, сказать трудно.

Перехожу к очерку построения местных органов службы просвещения. Вся Франция разделена на 17 учеб-

ных округов, которые называются „академиями“ [1]. Это специальные административные округа, вроде почтовых и железнодорожных.

Во главе „академии“ стоит ректор академии или правитель (по буквальному переводу), при котором находится академический совет, составленный из деканов и директоров факультетов и высших учебных заведений главного города этого округа, затем из некоторых назначенных профессоров и из представителей местных самоуправлений, генеральных и коммунальных советов, поскольку эти советы принимают участие в содержании средней школы; таких представителей самоуправления всегда меньшинство. В основе своей состав совета — бюрократический. Совет имеет некоторые бюджетные полномочия (рассматривает сметы, проверяет счета подчиненных ему школ) и дисциплинарные полномочия в отношении преподавателей средней школы и преподавателей частной высшей школы. Созывается он по мере надобности, заседает под председательством ректора академии. Некоторые вопросы дисциплины, например устранение от должности, перевод на низшую должность — ректоры обязаны ставить на рассмотрение совета. На решение академического совета можно апеллировать в высший совет народного образования. Казенные университеты академическому совету не подчинены. В прямом подчинении у ректоров академии находятся академическая инспектура, надзирающая за преподаванием и состоянием школы [2]. Это среднее звено администрации очень помогает французскому министерству управлять всеми школами из центра. Ректоры и инспектора являются прямыми проводниками директив парижского правительства.

Начальная школа управляется своим особым департаментским советом (таких во Франции 90). Действуют эти

---

[1] Слово «академия» во французском языке обычно означает научную организацию.

[2] Академических инспекторов не надо смешивать с немногими «генеральными инспекторами», подчиненными министру и обследующими каждый определенный район Франции.— «Учебные округа» и «окружны инспектора», существовавшие в нашем старом строе по французскому образцу и игравшие ту же централизаторскую роль, теперь упразднены.

советы под председательством префекта, составляются из целого ряда инспекторов, директоров школ, некоторого количества выборных от своих коллег учителей низшей школы и некоторого количества делегатов от муниципального совета: общественный элемент — в меньшинстве. Председатель — префект, соответствующий нашему бывшему губернатору; таким образом оказывается, что чиновник министерства внутренних дел (по существу) управляет начальным образованием. Тут сохранился отголосок революционной эпохи, когда все дело просвещения было подчинено министерству внутренних дел. Префект однако обязан в школьной области выполнять директивы и предписания, даваемые министром народного просвещения.

Префект назначает всех начальных учителей, он их перемещает, может закрепить на месте. Начальные учителя во Франции в громадном большинстве проходят, до поступления на службу, специальные подготовительные учительские курсы, где обучение бесплатно. Но зато подготовленный на этих курсах учитель обязан служить в том департаменте, откуда он родом, а если там достаточно уже учителей, то в департаменте, где он получил образование. Без разрешения префекта, по представлению академической инспектуры, без так называемой „бумаги на выход“ (exeat) учитель или навсегда закрепощен в департаменте или должен возместить издержки по содержанию на учительских курсах.

Агентами префекта по наблюдению за школой являются особые „начальные инспектора“, в сущности ближайшее начальство (и нередко тираны) народного учителя, потому что по их представлению делаются переводы, назначения, смещения и т. д. Положение народных учителей, подчиненных инспекции и префектам в дисциплинарном отношении, в отношении переводов по службе и в отношении исполнения предписанных свыше программ и выбора учебных „дозволенных“ книг, довольно бесправное, по крайней мере оно было таким в начале XX в. [1]. С тех пор образова-

[1] Впрочем на постановления департаментского совета и решения префекта о лишении права преподавания — возможна апелляция в высший совет народного образования. Таким образом этот высший совет, или точнее, его постоянная секция, является тем пунктом, куда стекаются жалобы по всем административным делам образования.

лось много учительских обществ, называвшихся синдикатами (синдикат буквально означает соединение). Эти общества учителей, как и рабочие союзы, вели энергичную борьбу за защиту прав своих членов. Министерство неоднократно принимало против них резкие меры в дисциплинарном порядке, возбуждало судебные преследования, но кончило тем, что на практике смотрело сквозь пальцы и де-юре старалось их игнорировать. В книжке Лозовского „Французский народный учитель" можно найти свежий материал, показывающий, что французскому народному учителю принадлежит почин борьбы за профессиональные права государственных служащих вообще, и учителей в частности, развившейся затем в западных странах и причиняющей правящим буржуазным кругам немало неприятностей.

* * *

Перейдем к собственно школьной службе. Я говорил, что во Франции различают три вида образования: начальное, среднее и высшее.

Строго говоря, это не совсем точно: французская школа более многоступенчата. Раньше всего мы встречаем материнскую школу с детским составом от 2—6 лет; работают в материнской школе обязательно женщины. Следующая ступень — начальная элементарная, где учатся дети от 6 до 13 лет,— бывает с одним, двумя классами. Если классов два, то один из учителей называется директором школы (заведующий). Каждая коммуна, т. е. каждое общество городское и сельское, если в нем больше 500 человек населения, обязано иметь одну школу для мальчиков и одну для девочек. Только в маленьких коммунах ведется совместное обучение. Если коммуна разбита на ряд поселков, то в каждом поселке должна быть своя школа, причем однако требуется, чтобы в поселке было не менее 20 детей школьного возраста и чтобы поселок отстоял от других не менее, чем на три километра. Содержание школ относится на бюджет коммун. Очень много коммун отказывались от содержания школ, так как во многих случаях крестьяне предпочитали католическую школу светской. Это повело к созданию „обязательного вписывания в бюджет": если

коммуна не дает денег на содержание школы, то префект вписывает в расходный бюджет нужную сумму.

Теперь в каждой французской коммуне имеется элементарная школа, но далеко не в каждой имеется следующая ступенька школы, так называемая высшая начальная школа,— 2 — 3 года обучения.

Обе ступени начальной школы — элементарная и высшая, не считая низших детских садов,— вместе образуют „начальное" образование. Фактически разница между окончившими высшую начальную школу и окончившими коллеж (среднюю школу) сейчас не так велика. В коллеж или лицей детей берут с 9 лет, курс кончают в 16—17 лет. Француз, не бывший в начальной школе, но учившийся дома, может поступить прямо в среднюю школу. Две системы средних школ — лицеи и коллежи — отличаются главным образом тем, что лицеи обычно — закрытые заведения.

Средняя школа, как правило, платная (много стипендий и содержится частью на государственные, частью на местные (департаментские и коммунальные) средства. Обязательности обучения в средней школе нет.

Для перехода к высшему образованию нужно непременно сдать экзамен на баккалавра. Экзамен этот держат не в средней школе, а прямо при университете, но подготовка в средней школе имеет важное значение, и при всей сравнительной близости познаний, даваемых высшей начальной и средней школами, сдать экзамен на баккалавра прямо из второй начальной школы, без специальной подготовки трудно. Здесь имеется некоторый разрыв, барьер в системе.

Каждая из школьных групп — высшая, средняя и низшая — имеет свой круг подготовки персонала и часто свой своеобразный уклон. В низшей школе этих уклонов много, их варьируют по местностям в зависимости от практических потребностей населения. Преподавание практических предметов очень разнообразно: например на морском берегу преподают приемы рыбной ловли, умение обращаться с сетями, чинить их и т. д. Дети часто знают в начале больше, чем сам учитель, но с течением времени он приобретает необходимые сведения. В средней школе есть 4

уклона: первое отделение — с греческим и латинским языками, второе с латынью без греческого с соответствующим увеличением новых языков, третье—с небольшой дозой латинского и усиленным нажимом на математику и точные науки, и четвертое, где совершенно нет никакого преподавания древних языков,— математическая группа.

Нужно сказать, что во Франции преподавание латыни имеет существенное значение, поскольку латынь лежит в основе французского языка. Но большинство современных баккалавров идет на экзамены без латыни. Профессора правда жалуются, что кандидаты на экзаменах плохо пишут и даже говорят по-французски. Молодежь однако явно предпочитает математику, нужную в коммерческом деле, в бухгалтерии, в инженерной и морской профессиях.

Если теперь вспомнить начала революционной педагогики, то, строго говоря, надо признать, что во французской школе мало применяется трудовое начало (только в низшей школе и притом в ограниченном объеме). Все, что удержалось от принципов эпохи революции, — это светскость школы, ее обязательность на низшей ступени и распространение образования на женщин, хотя совместное обучение в средней школе не допускается [1]. Обязательность, светскость и бесплатность школы — три начала, взятые от эпохи революции — осуществляются в начальной школе почти целиком. Обязательность имеет одно существенное изъятие: можно не посылать ребенка в школу, а лишь время от времени представлять его на проверку академической инспектуры или специальной комиссии, чтобы доказать, что дома обучают ребенка тому же, что и в школе [2]. Большинство детей французских зажиточных семей не проходят начальной школы, а идут непосредственно в среднюю — коллежи и лицеи. Сейчас идет борьба за то, чтобы слить верхнюю ступеньку начальной и среднюю школы, чтобы продолжить начальную школу до 18 лет и устранить лицеи и коллежи-

[1] Оно допускается однако в низшей и составляет правило в университете.

[2] Фактически обязательность обучения во Франции оставляет желать многого· санкции, предусмотренные законом—афиширование имени, штарф, арест упорствующих родителей — редко налагаются. Неграмотность достигает 5 %.

как таковые; тормозом является недостаток средств и установившиеся привычки. Ведутся ожесточенные споры, указывается, что реформа понизит уровень образования, что многие, кончив начальную школу, вовсе не хотят итти дальше, но за всем тем идея создания единой стройной школы — пробивает дорогу.

Отмечу в отношении школьной системы во Франции еще одну особенность: рабочая неделя в начальных и средней ступенях состоит из 5 дней; четверг освобождается для отдыха, или — при желании родителей — для доставления детям религиозного обучения (не в классах, а на дому, или в особых помещениях). Формально школа остается светской.

Персонал для всех ступеней школы во Франции подготовляется различно. Для начальной ступени его готовят в особых „нормальных школах". Учительские семинарии, или нормальные школы бывают женские и мужские. Окончившего снабжают дипломом, и он становится „институтором" начальной школы (учителем, наставником). Затем для средней школы имеются специальные педагогические институты для женщин и для мужчин. Наконец среди учителей или „профессоров" средней школы, назначаемых министром, много лиц, окончивших университет и готовящихся к вступлению в университетскую профессуру; это — младшие преподаватели, которые за недостатком мест в университетах командируются министром в профессора средней школы. Для некоторых предметов в старших классах средних школ требуется именно такая квалификация и там преподаются предметы с расчетом на отбор наиболее способных учеников.

Что касается высшей французской школы, то там преподавателем или профессором может быть всякий, имеющий ученую степень доктора, дающуюся не легко, особенно на филологическом или математическом факультетах. Всякое лицо, имеющее 30 лет от роду и степень доктора, может быть профессором при условии, что его рекомендует факультет или постоянная секция ученого совета и что министр представит его кандидатуру на должность ординарного профессора на утверждение президента республики (преподаватели назначаются министром).

Положение однажды назначенного профессора очень прочно в противоположность положению народного учителя: уволить или устранить профессора можно лишь в случае очень тяжелой вины, причем возможна жалоба в административный суд.

В отличие от средней школы дисциплинарная ответственность профессора идет не через академический совет, а через университетский совет, составленный из деканов и делегатов каждого факультета, по три человека от факультета. Этот совет ведет хозяйство университета в целом, он же ведает дисциплинарными делами как профессоров, так и студентов (возможна апелляция в высший ученый совет). На каждом факультете имеется во французской высшей школе общее собрание факультета (не вполне общее, так как студенты в них не участвуют, а только профессора и преподаватели, имеющие степень доктора) и совет факультета, состоящий из одних профессоров. Общее собрание ведает педагогическими вопросами, совет ведает вопросами узко административными и представляет кандидатов на кафедры; что касается французского студенчества, то оно имеет сейчас во Франции не профессиональные союзы, это понятие не подходит,—но особую федерацию студенческих союзов Франции, представители которых на практике допускаются к участию в университетских делах (декан вызывает их по всем вопросам, советуется с ними); за всем тем мнение этих лидеров студенчества в расчет принимается де-факто, но не де-юре.

Обучение в высшей школе платное в отношении пользования библиотеками и участия в семинарах и лабораториях; курсы все общедоступны (публичны) и бесплатны. Обучение продолжается обычно три года, но очень многие остаются на дополнительный двухлетний „докторантский“ курс.

Я изложил элементы французской системы образования, — охарактеризовал низшее с его чертами всеобщности, светскости и бесплатности и среднее с его 4 уклонами, описал кратко высшее с его организацией профессорского самоуправления. Нужно еще упомянуть, что очень крупный закон 25 июля 1919 г. должен создать наряду с общим образованием систему технического обра-

зования, которое должно доставить правящим группам нужные кадры руководителей и квалифицированных работников промышленности, поредевшие после войны. Этот закон остающийся пока еще в значительной мере на бумаге, очень характерен. В нем замечается явный уклон к профессионализму, к технической школе, а не только к школе общеобразовательной. Согласно закону при министерстве торговли, которое во Франции считается образцом достижений, инициативы, предприимчивости и гибкости, создается очень развитая (пока еще в значительной мере бумажная) система высшей, средней и низшей технической школы [1]. Здесь мы имеем высший совет технического образования при министерстве, инспектуру при департаментском комитете по техническому образованию и высшие национальные технические школы разных родов, затем среднюю техническую школу также разных родов и наконец подготовительную техническую школу, стоящую наряду с высшей начальной. При этом предполагается организация многочисленных профессиональных курсов, обязательных для занятых в промышленности подростков, и возможность создания частных технических школ.

Для открытия частных школ (общих или специальных) нужна декларация учредителя или учредителей, которую в течение известного срока — от месяца до 10 дней—могут опротестовать определенные законом должностные лица (прокурор республики — по отношению к высшей школе, мэр и инспектор академии — по отношению к низшей, инспектор, префект и прокурор — по отношению к средней). Если протеста нет, школа может быть открыта; требуется предъявление документов о французском гражданстве, возрасте, образовании и несудимости учредителей и наконец заявление учредителей о непринадлежности к религиозной конгрегации; префект, прокурор и ректор академии должны быть всегда осведомлены об открытии школы; протест может быть оспариваем в административных инстанциях и (для высшей школы) в гражданском суде.

[1] На практике она в руках министерства просвещения, следует однако оговорить, что ряд ведомств (военное, колониальное, земледелия, почт и телеграфов) нарушили, монополию министерства просвещения уже давно и создали свои высшие технические школы.

3. Мы закончим на этом описание общей системы народного образования во Франции, так называемой „школьной лестницы“: начальная школа, начальная повышенная, средняя школа и университет. Необходимо сделать еще несколько указаний относительно художественного образования и охраны художественных памятников, относительно внешкольного образования во Франции и относительно организации научного исследования.

Что касается художественного образования и охраны художественных памятников, или, как обычно говорят, памятников исскуства и старины, то во французском министерстве народного просвещения эта отрасль выделена в особое управление изящных искусств, ведающее национальной консерваторией, театрами [1], школами живописи и ваяния и т. д. Во главе управления стоит товарищ министра; при нем организован свой, отдельный от ученого совета, художественный совет из 80 членов, составленный на 3/4 из лиц, принадлежащих к артистическим кругам [2]. Каких-либо крупных полномочий распорядительного характера этот совет не имеет, а дает только заключения по поводу организации художественных школ, организации выставок и по поводу (это довольно существенно) признания тех или иных памятников искусства и старины подлежащими охране.

Во Франции уже по закону 1887 г. администрация может признавать старинные здания, имеющие художественные достоинства, подлежащими так называемому классированию среди памятников искусства и старины. По закону 16 декабря 1913 г. можно признать такими художественными, подлежащими классированию предметами и движимые вещи: дорогую вазу, картину, предмет церковной утвари или что-нибудь подобное, причем, если частный собственник возражает, „классирование“ совершается особым законом.

---

[1] Театры государства частью концессионированы, частью (Французская Комедия) находится под особым режимом (полуавтономное общество артистов, полуказенный бюджет).

[2] Имеется еще специальный „совет художественной промышленности“ (с 1924 г.), совет и инспекция „гражданских изданий“ (архитектура и планировка городов) и т. д.

Следствие „классирования“ в отношении зданий то, что здания нельзя перестраивать без специального разрешения управления изящных искусств и что классированное здание не подлежит каким-либо изменениям в связи с перепланировкой города; в отношение движимых вещей следствие то, что эти вещи нельзя вывозить из Франции и продавать без ведома управления изящных искусств. Кроме того здания могут быть в случае необходимости ремонтированы за счет государства по почину управления изящных искусств, а движимые вещи, принадлежащие например городу, могут быт переданы в государственные музеи. В отношении частных владельцев возможна (платная) экспроприация. Особым постановлением об афишировании воспрещается обезображивать, художественные памятники и здания наклейкой плакатов и т. п.

Я перехожу теперь к вопросу об организации научного исследования. Эта организация представляет собою создание революционной эпохи, опиравшейся в ряде пунктов на предшествовавшие организации; так называемая Французская академия, Академия точных наук, Академия (археологических) надписей и изящной литературы и Академия художеств были намечены при французском королевстве в XVII столетии; конвент присоединил к этим четырем еще пятую — Академию моральных и политических наук, преследовавшую цель насаждения новых идей в области права и философии.

Мы получаем таким образом после революции совокупность или ассоциацию целого ряда исследовательских организаций, носящих название Institut de France. С небольшими изменениями в деталях эта организация существует до настоящего времени, причем члены пяти академий, образующих один громадный научный институт, выбираются путем так называемой кооптации, т. е. уже наличный состав выбирает на место выбывшего нового коллегу, в силу чего доступ например во Французскую академию, где всего 40 членов, очень труден. Академия эта имеет специальную задачу — составление словаря французского языка, в силу чего туда попадают люди, зарекомендовавшие себя в области литературы.

Я должен указать, что помимо Institut de France существует несколько институтов новейшего происхождения, например бактериологический „Институт Пастера“ по исследованию бешенства, сифилиса и т. д., находящийся в Париже, но к Institut de France пока формально не присоединенный, и некоторые научные институты в провинции при университетах или самостоятельно организованные (отмечу Академию законодательства в Тулузе, Институт сравнительного права при Лионском университете и т. д.). Кроме того существует ряд вольных научных обществ, из которых большую известность за пределами Франции приобрело например среди юристов Парижское общество сравнительного права.

Последний пункт, который остается затронуть, чтобы закончить очерк служб просвещения во Франции, — это вопрос о внешкольном образовании.

Каждый француз, имеющий определенный возраст, образовательный диплом и удостоверение от муниципальных властей о том, что он не судился и не замечен в дурных нравах, может открыть после подачи соответственным властям простой декларации отдельные курсы по тому или другому предмету, или двум-трем предметам. Таких вечерних курсов, или как французы их называют „собеседований“, во Франции было всегда великое множество, причем велись они в высшей степени бессистемно, и лишь в конце 90-х годов, по почину типографщика Дегерма, начинают образовываться ассоциации „народных университетов“, большей частью вечерних, стремящихся дать законченное внешкольное образование рабочим-подросткам или даже рабочим взрослым, которые, работая у станка или в мастерской, желают несколько расширить свой умственный кругозор.

Такие народные университеты существуют сейчас во всех крупных городах Франции, но повидимому война 1914—1919 гг. отрицательно отразилась на материальном положении этих частных ассоциаций, поддерживаемых взносами членов и пожертвованиями и иногда получающих субсидии от правительства.

Совершенно своеобразное явление, заслуживающее быть отмеченным, представляет собой старинный Коллеж де

Франс (Collège de France) в Париже, содержимый правительством.

В этом коллеже наиболее выдающиеся ученые-исследователи, иногда приглашаемые из-за границы, читают специальные курсы по философии, истории, социологии и т. д. Доступ на лекции бесплатный и свободный, но сравнительная трудность читаемых курсов требует от слушателей значительного развития и познаний. Это так сказать организация внешкольного образования для интеллигенции, организация полуисследовательского характера. Прибавлю еще, что сеть государственных и городских публичных библиотек во Франции очень развита.

Этими краткими замечаниями я позволю себе ограничиться и перейду к общей характеристике службы просвещения во Франции.

Мы видели, что принципы великой революции в XIX в. постепенно тускнеют и в школе Третьей республики отражаются в сущности уже не так значительно. Сохранилась идея общей обязательности и бесплатности школы начальных ступеней, но уже средняя школа представляется платной, высшая на половину также.

Помимо естественного отбора способностей происходит некоторый экономический отбор. Мы могли заметить, что в области светской школы тоже были сделаны отступления от первоначально выброшенных ярких лозунгов боевой эпохи 1790—1795 гг. Далее, мы видели, что если идея единой школы принципиально сохранена, то на самом деле самое построение обучения создает некоторое препятствие к переходу из начальной школы в среднюю и затем высшую — в университет.

Тут есть некоторый барьер, перейти который лицам неимущих слоев населения можно не без усилий. (Нужно оговориться, что некоторые все же переходят благодаря довольно многочисленным стипендиям.)

Если затем мы возьмем провозглашение ориентации в сторону изучения природы и провозглашение трудового начала, то надо сказать, что больше успеха имел лозунг изучения позитивных наук, чем лозунг трудового начала, и что самое изучение позитивных наук часто имеет характер довольно узкого техницизма, приспособления спе-

циалистов-конторщиков, бухгалтеров, электриков и т. д. и т. д.

Кратко говоря, столетний опыт борьбы за новую школу выявил, что проведение ярких лозунгов 1793 г. оказалось правящему классу Франции не совсем по плечу.

По мере того, как из положения бойца революции французская буржуазия переходила в положение правителя и администратора, по мере того, как она накопила весьма значительное количество собственности и притом собственности частной, она, если можно так выразиться, начала твердеть и застывать на достигнутом, в значительной мере отрицательно относиться к крайним выводам и лозунгам и оберегать приобретенное; не случайно поэтому поддерживается некоторый барьер между элементарной и средней школой, помогающий уже достигнувшему управления классу вести руководство страной и держать остальных на положении скромных помощников; не случаен поэтому тот факт, что уступки в вопросе „лаицизации“ (светскости) школы связываются с эпохами резких выступлений того „четвертого сословия“, которое еще не достигло власти и оказывается недовольным (т. е. городских рабочих), не случайно наконец своеобразное превращение „трудового начала“, как принципа изучения природы, в насаждение узких технических познаний, что очень отвечает потребностям родителей-крестьян и ремесленников и мелких собственников, но конечно далеко не всегда способствует умственному развитию ребенка.

В данной постановке школы есть повидимому известная связь с создавшимся социальным уклоном государства, которое Ориу — один из известных исследователей последнего времени — назвал „патрицианско-плебейским“.

Французская школа представляет как бы переработку традиций Великой революции уже успокоившейся и опочившей на лаврах мелкой и средней буржуазии.

При этой переработке от эпохи революции лучше всего удержался централизм французской школы, пронесенный ею через весь XIX в. и помогающий буржуазии крепко держать школу в своих руках. По всей линии мы наблюдаем восхождение школьного управления либо к министру, либо к префекту, подчиненному тому же министру; м ы

видим многочисленную инспектуру — генеральную для высшей и средней школы и академическую и низшую для начальной; мы видим проведение всех программ из центра, внимательное наблюдение за тем, что в школе читают и по каким книгам преподают. Во французской школе существуют огромные списки запрещенных центром книг, причем директора школ и учителя в низшей школе обязаны самым внимательным образом следить, чтобы таких книг не было ни в школьных библиотеках, ни среди учебников, употребляемых в школе учениками. Если мы прибавим зависимое положение среднего и низшего учащего персонала (поддерживаемое — в низшей школе в особенности — слабой материальной обеспеченностью и риском потери места), то получим картину властной опеки, носящей на себе следы очерченной выше наполеоновской организации, с ее суровой дисциплиной.

ЛЕКЦИЯ IV.

СЛУЖБА ПРОСВЕЩЕНИЯ В АНГЛО-САКСОНСКИХ СТРАНАХ (ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЙ ТИП).

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Организация службы просвещения в Англии.— Роль частной школы.— Децентрализация. — Лестница школ; особенности самоуправления университетов. — Научное исследование и внешкольное образование.

2. Организация службы просвещения в Соединенных Штатах. — Федеральное бюро. — Децентрализация службы по штатам. — Лестница школ.— Роль частной инициативы и капитала, в частности в научном исследовании. Техницизм. — Внешкольное образование.— Тенденция к увеличению государственного и федерального начала.

3. Общие замечания о западном школьном праве после войны.— Принципы школьного дела в послевоенных конституциях. — Примеры германской и югославской конституции. — Национальный язык в школе, сложность вопроса.

---

1. Перехожу к децентрализованному типу службы образования в англо-саксонских странах.

В начале курса я указал на связь между индустриализмом и развитием служб социальной культуры. Эта связь очень заметна в Англии.

О необходимости системы единого национального образования впервые заговорили там в 1802 г., когда в связи с проведением известного акта о фабриках (так называемый „Фактори-акт“ 1802 г.), возник вопрос: когда дети, работающие на фабриках, будут учиться? Тем не менее прошло 37 лет, пока в Англии был поставлен на реальную почву вопрос о государственном содействии организации начальной школы. В 1832 г. на субсидирование школы (пока частной) был отпущен кредит в размере 20 000 фунтов стерлингов; в 1839 г., повидимому не без влияния рабочего чар-

тистского движения, кредит увеличился на 50% (сейчас школьный английский бюджет превышает 20 млн. фунтов стерлингов) и одновременно приказом королевы Виктории был создан при ее совете „комитет по образованию". Надо заметить, что палата лордов усиленно возражала против включения в бюджет кредитов на школы и против создания специального комитета, который должен был наблюдать за созданием новой школы и за передачей субсидий уже существующей частной школе. Одному лорду приписывают заявление, в достаточной мере циничное, но очень ярко передающее классовую точку зрения тогдашнего высшего английского общества: „Если я хочу, чтобы моя лошадь меня носила, я не обучаю ее грамоте" (перефразировка старого изречения, что образованный раб — опасный раб). Однако английское министерство настояло перед палатой на проведении соответственного кредита. Шаг за шагом потребность в грамотных рабочих и растущая опасность одичания городской молодежи делали свое дело, и в 1856 г. было создано уже в парламентском порядке специальное школьное ведомство, правда с очень ограниченными функциями. В 1870 г. был проведен закон Форстера и Гладстона о создании сети казенных школ — требования растущей промышленности опережали рост школ частных. Затем рядом реформ конца 80-х и начала 90-х гг. эти школы были поставлены на прочные рельсы. Окончательно организация была завершена актом 1902 года.

В настоящее время мы видим в Англии так называемое „Бюро народного просвещения", которое объединяет и контролирует работу органов местного управления в этой области. Работа на местах осуществляется в административной единице Англии, называемой графством. Так называемые графские советы, выбираемые населением, имеют попечение и наблюдение за школой всех ступеней. Руководство работой в низших и средних ступенях школы осуществляется путем особых коллегий, назначенных или от графского совета (а в известных случаях от городского совета, когда город заменяет собою графство) или от частных обществ с одной стороны и от графских советов—с другой.

Государственных в строгом смысле слова университетов почти нет; университеты являются особыми автономными

старыми корпорациями (о них ниже), имеющими большие собственные средства.

До 30-х годов образование в Англии находилось в руках огромных частных „корпораций“ — общества национальной церкви, веслеянского общества, т. е. обществ по преимуществу церковно-религиозного характера [1]. Эти общества сохранили свою роль и после реформы 70-х годов. Больше половины английских школ по цифрам, даваемым в книге Янжул (1919 г.), были частными как на низшей ступени, так и на средней и еще больше на высшей. При этом название „частная школа“ не совсем правильно, так как школа содержалась не частными лицами, а известной корпорацией, организованной на началах публичного права, хотя и не подчиненной бюро народного просвещения. Англичане говорят о школах „снабжаемых“ и школах „неснабжаемых“; когда школы неснабжаемые стали получать субсидии, их начали называть „добровольными“. Добровольная школа преобладает по количеству учеников над казенными школами; в этом отношении преобладания частной децентрализованной групповой инициативы в создании школ современная Англия является очень своеобразной страной, потому что даже в родственной Америке частную школу проходят всего около $^1/_6$ части учеников.

Взглянем теперь на картину английского школьного управления.

Прежде всего бюро народного просвещения при первом взгляде как будто напоминает французское министерство. Мы видим здесь президента или председателя бюро, видим консультативный комитет на $^2/_3$ из представителей учителей и профессоров, видим специальный художественный комитет, комитет по университетскому образованию, специальный комитет по техническому образованию, с консультативными функциями, видим много инспекторов, часто называемых инструкторами и организаторами. Но когда мы обращаемся к полномочиям английского и французского учебного ведомства, то обнаруживаем существенную разницу. Английское министерство например никогда не предписы-

[1] „Общество британских и иностранных школ“, имеющее определенно внецерковный характер, содержит всего около $^1/_{11}$ всех школ.

вает школам никаких программ, оно предлагает программу, „дабы возбудить мысль педагога". Педагог может принять или не принять эту программу — это его дело, но перед ним должна быть известная канва, которую находит хорошей круг специалистов, собранных в консультативный комитет. Министерство (бюро) не запрещает книг, но рекомендует хорошую литературу и само ее издает. Оно не имеет в своем распоряжении принудительных мер воздействия ни на какую школу; ему предоставлено, по английскому кодексу народного просвещения, лишь категорическое право требовать на просмотр программу любой школы и указывать, в чем ее погрешности; далее, оно может требовать, чтобы инспектура допускалась в частные школы. Но у бюро есть один могучий рычаг: раз оно признало постановку дела хорошей с точки зрения методов преподавания (на это особенно обращают внимание), школа заносится в разряд „действительных" школ, „производящих результаты", и этой школе может выдаваться субсидия; надо отметить, что многие английские школы добиваются признания их действительными и отказываются от субсидий; достаточно факта, что министерство признало школу хорошей, чтобы школа имела клиентуру. Таким образом мы имеем перед собой контроль, руководство, но не имеем властной опеки; это повидимому происходит в силу привычки английской буржуазии к самостоятельной и корпоративной деятельности; издавна привыкнув в торговых компаниях быть независимой от королевской власти, она и школьное дело предпочитает создавать в форме компаний и, не отказываясь от контакта, не желает резкого и властного руководства. И „четвертое сословие", теперь приходящее на политическую арену (если не к власти), не находит нужным менять традицию. Те школы, которые оно может тем или иным путем сформировать для себя, если хватает средств, оно предпочитает ставить точно так же под контроль, но не под властное руководство министерства, деятели которого принадлежат к иному классу.

Начальная и средняя школы в Англии, как я указывал, являются организациями, содержимыми на средства частных обществ и лишь в некоторой доле на средства казенные. При этом заведывание этими школами в тесном смысле слова

находится в руках самих частных обществ или, поскольку школы казенные, в руках местных самоуправлений.

В каждой школе Англии имеется особая коллегия, называемая „заведующими" этой школой. В школах государственных эти „менеджерс" назначаются графскими или городскими советами и ведают в течение определенного срока данной школой. В школе частной бывает обыкновенно четыре таких „менеджерс" от корпорации и два от графского совета.

В каждой английской школе имеется лицо, которое на континенте обычно называется директором, а в Англии главным учителем. Учителя вообще и главный учитель в частной школе назначаются бюро „менеджерс". Церковь при этом, будь то католическая, англиканская, или иная, имеет большое влияние на назначение. В казенной школе директор назначается особым бюро графского совета, учителя назначаются коллегией „менеджерс".

Для того чтобы быть директором (или старшим учителем) английской школы, нужно пройти большой стаж (даже для начальной школы этот стаж колеблется между 10 и 20 годами) и обычно иметь очень серьезную подготовку, требующую некоторых средств.

Из опытнейших учителей и членов графского совета, по его выбору, образуются специальные педагогические комиссии при графском совете, следящие за работой и дающие нужные директивы, заботящиеся о подготовке персонала, устраивающие съезды и конференции педагогов и т. д.

Содержание английских учителей очень неравномерно, оно в частной школе варьируется по местностям и по усмотрению содержащей школу корпорации. В казенной школе содержание учителей более или менее устойчивое и на наши деньги очень хорошее. Профессиональное учительское движение носит пока умеренный характер (зажиточный состав).

Затем нужно указать, что начальное обучение в Англии является безусловно обязательным и в казенной низшей школе бесплатным. Обычно и в частной низшей школе оно является (поскольку связанная с данной школой церковь имеет в виду распространять просвещение в своем духе) или очень дешевым или совершенно бесплатным. Поскольку обучение является обязательным, имеется особый институт

школьных агентов, назначаемых от местных самоуправлений, графских или городских советов, которые получают от учителей еженедельную таблицу манкирующих учеников, проверяют положение на месте по адресу данного ученика и, при вине родителей в манкировке, возбуждают судебное преследование. Мировой суд в Англии весьма требователен по отношению к родителям, и штрафы по школьным делам накладываются беспощадно. И то печальное явление, которое наблюдается во Франции, где, при давнишнем обязательном обучении, имеется 5% неграмотных, в Англии отсутствует.

Английская школа, как вообще школы на Западе, начинается с раннего возраста. После детских садов, аналогичных французским, ребенок от 5 до 12 лет обязан ходить в элементарную школу. Дальше он может перейти или на специальные подготовительные курсы, к той или иной карьере, или в среднюю школу, надо сказать, уже довольно дорогую и во многих случаях закрытую. О блестящем оборудовании и об очень интересной постановке этих школ можно найти подробные данные в новой книге Марии Штейнгауз; но с точки зрения общедоступности английская средняя школа оставляет желать очень многого.

В нее идут по преимуществу дети состоятельных родителей. Правда барьер между средней и элементарной школой в Англии несколько ниже, чем во Франции, создано больше приспособлений — педагогических и стипендиальных — для перехода на дальнейшую ступень. Английская школа может в этом случае называться более внутренне единой, но считать этот барьер совершенно сглаженным еще отнюдь не приходится, тем более, что в средней школе Англии (особенно в старой средней школе) еще очень много места уделяется чисто классическому образованию с изучением древних языков, которое для выходцев из низших классов, не имеющих домашней подготовки, очень трудно.

Английские университеты в еще большей мере, чем средняя школа, доступны состоятельным или имеющим стипендии лицам; стипендии выдаются в широких размерах, но все-таки их мало сравнительно с числом желающих.

По своей организации высшая школа Англии представляет очень любопытную картину внутреннего самоуправления, совершенно своеобразного с нашей точки зрения.

В каждом университете там свой статут, обычно очень древний, но сущность самоуправления почти везде одна.

Участвуют в управлении окончившие университет, не теперешние студенты, а их предки по университету, т. е. лица, получившие университетский диплом, вышедшие из университета. Они сохраняют связь с университетом и являются его „избирателями". Они (подавая иногда голоса по почте) выбирают университетский „сенат" (главное бюро).

Этот сенат назначает главных должностных лиц (обычно из числа профессоров) и ведет экономическую сторону жизни университета. Корпорация университетских избирателей выбирает депутатов от университета в английский парламент, ибо университет имеет право представительства в палате общин. Этой средневековой организацией, удержавшейся до наших дней, англичане дорожат, так как она позволяет образованным кругам руководящих классов внимательно следить за созданием для себя смены.

Но так построены не все университеты. Лондонский „университет" не представляет собой одной школы: это целая коллекция различных школ и экзаменационных комиссий, состоящих под верховным управлением лондонского графского совета. Доступ в него много легче, чем в старые университеты Англии—Оксфордский, Кембриджский, Эдинбургский и т. д.

С технической стороны английские высшие школы, располагая громадными капиталами, поставлены превосходно, и о той роскоши, которая предоставлена для исследовательских работ и условий существования (студенты живут в общежитиях), мы сейчас мечтать не можем. Но английское высшее образование — не массовое образование, а образование только для незначительной избранной группы, располагающей очень крупными средствами.

В последнее время в английских школах начался сильнейший уклон в сторону техницизма. Англичане находят, что они сильно отстали в области техники от некоторых континентальных стран и Америки и создают сейчас огромное количество вспомогательных и добавочных курсов, да-

ющих возможность молодым студентам сравнительно рано специализироваться. Часть технических школ по сельскому хозяйству находится в ведении министерства земледелия. В связи с этим, во избежание разнобоя, начинаются разговоры о предоставлении большей власти министерству (бюро) просвещения для регулирования дела и для экономического использования имеющихся ресурсов.

Если мы теперь проанализируем основные черты английской школы, то получим следующее: школа не обязательно светская находится обычно под влиянием церкви (религиозное обучение факультативно, но за всем тем дух обучения совершенно иной, чем в светской школе Франции). Обучение всеобщее на низшей ступени: оно платно и в силу этого не обязательно на высших ступенях.

Единство в школах Англии достигается больше, чем во Франции, но пока что все же является скорее программой, чем реальностью.

Наконец совместное обучение в Англии, кроме низшей и высшей ступеней, как правило, не существует, как и во Франции: в некоторых средних школах его начали проводить, но это скорей опыт чем норма [1].

Мне остается указать, что в Англии имеется значительное количество вольных научных обществ с огромной и старой репутацией — лондонское географическое, ботаническое общества и др.: — все эти старинные корпорации зиждутся на статутах, восходящих к XVIII, XVII и более далеким векам. Эти научные общества пополняются главным образом путем кооптации, но той стройной формы, которую получили французские институты, и соответственной государственной поддержки в Англии не имеется, хотя общества очень охотно именуются „королевскими“ (своеобразная английская традиция; когда-то там пошутили, что в Англии все — королевское; королевская армия, королевский парламент, королевские суды, королевские почести и. т. д. и только государственные долги не королевские, а национальные).

Несколько слов о том, что в Англии называется внешкольным университетским „распространением“.

[1] Даже в низшей школе часто организуют отдельные классы для мальчиков и девочек.

Это своеобразная система университетских лекций, начатых по почину кембриджского профессора в 70-х годах Джемса Стюарта в различных рабочих центрах, из которой в целом ряде мест вырабатываются законченные народные университеты. С этой работой по расширению кругозора и пополнению познаний человека, стоящего у станка, с этими циклами лекций была связана система „студенческих колоний" в рабочих кварталах. Группы молодых людей из университета селились в убогих, грязных, запущенных и диких кварталах, создавших знаменитое на всех языках название „хулиганов" (означало полуграбительские озорные банды), начинали систематическую клубную и просветительную работу и, надо сказать, достигали немалых результатов, указав многим полудиким молодым обитателям лондонских трущоб путь к осмысленной работе и жизни (почин дали Арнольд Тойнби и Эдуард Карпентер).

В смысле практической постановки начального образования надо признать, что Англия очень много сделала. Это — страна, впервые практически поставившая вопрос о том, что раз вы хотите обучить ребенка, то дайте ему хлеб и время: английское законодательство первым из европейских установило, что дети должны иметь свободное время от фабричной работы и до известного возраста не должны заниматься этой работой. Такой возраст определен сейчас в 12 лет, и затем после этого возраста до 14 лет подросток работает половинное время, и хозяин должен отпускать его в школу. До 18 лет рабочее время ограничено известным числом часов в неделю. В этом отношении примеру Англии постепенно последовали Франция, Германия, Швейцария и большинство европейских стран.

В 1905—1908 гг. Англия в три года создала для местного самоуправления и корпораций, ведающих начальным образованием, обязанность кормить детей в школе, предоставлять им необходимое школьное оборудование: книги, тетради, карандаши и т. д., что крайне существенно с экономической стороны, предоставлять медицинскую помощь и т. д. Английская буржуазия позволила себе эту роскошь не только по гуманитарным просветительным мотивам, тут были серьезные экономические и политические причины. Перед грозными военными испытаниями, которые англий-

ские политики предвидели, было важно создать атмосферу известной солидарности с рабочим миром Англии и в этом отношении английская буржуазия со свойственным ей политическим искусством пошла на целый ряд крупных социальных реформ.

2. Из западных стран я остановлюсь еще на Соединенных Штатах Америки, тоже англо-саксонской стране, но менее старой, менее традиционной, чем Англия, в своей школьной системе сумевшей вобрать целый ряд черточек европейского опыта и в ряде случаев даже опередившей Европу. Для нас интересно, что САСШ — федеральное государство, которое не имеет единого министерства народного образования: бюро народного образования, находящееся в Вашингтоне в составе министерства внутренних дел, имеет широкие информационные функции и не имеет никакой власти. Оно может советовать, издавать программы, указывать те или иные дефекты; оно приносит немалую пользу всему педагогическому миру не только Америки, но и других стран изданием своих ежегодных отчетов, представляющих своего рода педагогическую энциклопедию. (По ним можно знакомиться с организацией школ, с новейшими течениями школьных идей во всех странах мира.) Но этим „моральным руководством", да еще поддержкой отдельных научно-исследовательских учреждений роль федеральной власти исчерпывается.

В каждом штате (их 48) имеется своя школьная организация, причем штат обычно стремится завести свой „университет", а то и два. Наряду с целым рядом старых „частных" университетов по типу английских корпораций есть ряд государственных университетов; имеется очень много средних частных школ и сравнительно мало государственных: начальная школа почти вся содержится на казенные средства. Система управления американской школы близко напоминает английскую с той разницей, что, кроме графских советов (термин „графства" заимствован из Англии) имеют большое значение выделенные из графств городские советы „таунов" (не город, а крупное селение, нечто вроде нашей волостной единицы). Таун-советы заведывают школой своего района в первую очередь и подчинены графскому совету. Отдельные штаты имеют каждый своего главного

заведывающего народным образованием, у которого есть помощники — инспектора для контроля деятельности школ.

Образование начальное во всех штатах обязательно, но в отношении чернокожих и цветнокожих эту обязательность не очень соблюдают, поскольку грамотность является обычным условием получения избирательных прав, а этих прав стремятся неграм не предоставлять. В начальной школе и обычно в средней и высшей обучение совместное, совместность больше проведена, чем в Англии. В отношении светскости церковь в Америке отделена от государства, но не от школ: очень много школ находится в руках духовных корпораций. Религиозное обучение не воспрещается и является в государственных школах факультативным, а в ряде частных обязательным.

Интересна лестница школ в Америке: недавно у нас вышла книга Янжул об американской школе нашего времени[1], которая дает следующую схему: детский сад от 4—6 лет, затем элементарная школа от 6 — 14 лет, затем средняя школа, называемая у них „высшей", — от 14—18 лет и наконец „колледж" от 18—22 лет и университет от 22 — 26 лет, так что молодые люди кончают школу, пройдя все ступени, только в 26 лет. Первые две ступени от 6 до 18 лет напоминают о французской схеме, дальнейшее — скорее об английском образце. В последнее время американцы в отдельных штатах стали перерабатывать свою систему, стремясь создать подразделение на еще так называемую старшую высшую школу и низшую высшую школу, принимая следующие сроки: 6 лет от 6— 12, 6 лет от 12—18 и 4 года от 18 до 22 лет. Каждая последняя ступень школ разделяется еще дополнительно внутри пополам (младшая средняя, старшая средняя, младший колледж, старший колледж). Получается следовательно детский сад, начальная школа, две ступени средней, две ступени колледжа и университет, — школа гораздо более многоступенчатая, чем во Франции. Кроме того от каждой из этих семи ступеней в американской школе имеются ответвления с профессиональным уклоном. Их так много, что сами американцы в них

[1] Янжул, Екатерина, Американская школа нашего времени, 1926 г.

путаются[1]. В общем однако надо сказать, что, несмотря на обилие ответвлений и ступеней, американцы лучше европейцев сделали свою школу единой, тем более, что, благодаря применению многих усовершенствованных педагогических методов и роскошному оборудованию тамошней школы, обучение в Америке сравнительно легко. Тем не менее дальше элементарной школы или младшей средней школы, доходящей до 15 лет, в Америке обучение идет редко. Это обусловливается отсутствием закона, запрещающего работу детей. При американском практицизме дети рано стремятся к созданию себе заработка и, приобретя небольшой круг элементарных познаний, начинают специализироваться в той или иной области. В Америке выработалось характерное понятие „учебной смертности" — из массы поступающих в начальную школу доходят до университета редкие единицы. При этом не надо упускать из виду то явление, что средняя американская школа, поскольку она имеет не профессиональный, а общий характер, значительно отличается от элементарной. В ней большую роль играет еще классицизм,—барьер для мало подготовленного ребенка, выросшего в среде, где он об иностранных и древних языках ничего не слышал.

Последний американский военный набор показал странное явление, что в Америке есть не ничтожное для культурной страны количество неграмотных (от 2 до 3% — правда много цветнокожих). Для меня лично—это наглядное доказательство того, что слава американской школы с ее блестящими методами чрезвычайно раздута. Это становится еще яснее, когда мы видим, что американский начальный учитель в большинстве находится материально в очень плохих условиях, имеет очень поверхностную подготовку, зависит от всякой смены партий в местном самоуправлении и служит обычно недолго. Американские беспристрастные исследователи сами пишут: „Сельская учительница должна обучать всем предметам и во всех классах, должна быть хорошо подготовлена и следовательно наиболее опытна и наилучше оплачиваема. На самом деле она самая молодая, меньше всего подготовленная, самая неопытная и ниже всех оплачиваемая из всех состоящих на службе народа".

[1] См. Янжул, назв. соч., стр. 17 и сл.

К преподаванию в сельской школе учитель допускается в 18 лет; как правило, это учитель-стажер, в высшей степени плохо подготовленный [1]. В последнее время штаты стали создавать нормальные школы, учительские семинарии, организовали систему учительских съездов по переподготовке, но крупных результатов все это пока что не дает. Большим плюсом американской школы является то, что она сравнительно мало стеснена чьей-либо опекой. В ней есть свобода педагогического опыта и попадаются неоспоримо талантливые, достигающие удачных результатов, отдельные педагоги. Однако свобода исследования в средней и низшей и даже высшей школе часто больше на бумаге, чем в действительности: целый ряд штатов провел например законы, воспрещающие преподавание учения Дарвина.

С некоторых пор сами американцы стали пугаться того факта, что средние школы и колледжи в сущности перерабатываются в профессиональные школы узко монотехнического типа. В такую школу идут охотно, но она приготовляет человека, который в сущности годен к выполнению очень немногих промышленных или приказчичьих операций. Это тейлоризм или фордизм в преподавании; но едва ли это идеал.

Еще одна особенность, которую нужно отметить: в Америке сельская и городская школа резко отличаются друг от друга. Сельская школа имеет там очень краткий учебный год, а городская кое-где доходит до полного года с несколькими сменами учителей. Цель — не пускать детей на улицу, чтобы они не выбивались летом из колеи работы и не усваивали дурных привычек большого города. С другой стороны такая система имеет материальные выгоды: в 6 лет ученика можно „обработать“ при интенсивном темпе, как в 8 лет, затем он поступает на фабрику, и „расходы на ученика городу обходятся дешевле“. Совершенно ясная экономическая классовая точка зрения, в данном случае класса американской буржуазии.

Справедливость требует однако указать, что библиотечная сеть нигде не развита так, как в Соединенных Штатах,

[1] Надо еще заметить, что учительская профессия в большинстве случаев осуществляется в Америке в низшей и средней школе женщинами. Мужчины считают оплату слишком низкой.

и что именно там получил широкое развитие метод „заочного образования“ посредством письменных сношений и правильного систематического чтения по указываемой руководителем программе (начало положено научным кружком в Шотокве в 1878 г.): этим путем узкий профессионализм и недостаточность школьного обучения, составляющие несомненную опасность, в известной степени ослабляются.

Что касается научного исследования в Америке, то оно ведется в большинстве в вольных ассоциациях и институтах, содержимых обычно на крупные пожертвования, и достигло в последнее время больших успехов в области естественных наук, что отвечает нуждам колоссальной промышленности.

Чрезвычайная пестрота средней и высшей школы с их техническими ответвлениями, наклонность школ, создаваемых по частной инициативе, к присвоению себе — в целях рекламы — названия „университета“, вызвали в последнее время много разговоров о необходимости усилить полномочия федеральной власти в целях большей координации дела образования и усиленное развитие государственных университетов, особенно в западных штатах.

3. Мы видели централизованный и децентрализованный тип службы просвещения на примерах с одной стороны Франции и с другой стороны Англии и Соединенных Штатов.

Заканчивая отдел, следует сказать несколько слов о современном школьном праве вообще. И в Германии, и в Италии, и в Австрии, словом в большинстве цивилизованных стран Запада, влияние педагогических идей Французской революции было всегда весьма значительно, в особенности в германской педагогике и в германской школьной организации. Работы Кершенштейнера, Гурлитта, книга Шульца о школьной программе социал-демократии показывают, что мысль о трудовом начале, о единстве системы школы, о целом ряде переходящих друг в друга школьных ступеней, о бесплатности образования — не покидала западных педагогов и в большей или меньшей степени западное законодательство. Через работы германских педагогов соответственные принципы проникли в значительном объеме и в нашу дореволюционную литературу. Сейчас

в связи с тем грандиозным экономическим и идеологическим потрясением, которое дала на Западе мировая война, мы наблюдаем там, говоря вообще, углубление идей единой и практически ориентированной школы, дающей не только общую, но и техническую подготовку, проводящей (правда в узком объеме) трудовое начало; мы наблюдаем в западных законодательствах стремление дать школу широким массам бесплатно и при этом дать эту школу по возможности на доступном для масс языке. Принципы эти проводятся на Западе в большинстве случаев гораздо решительнее, чем мы найдем их впоследствии в нашем законодательстве, но они имеются налицо. В свое время В. И. Чарнолуский в № 8 „Народного просвещения“ за 1924 г. резюмировал эти новые принципы западного законодательства, поскольку они нашли выражение в конституционных актах: к этой статье мне приходится отослать за подробностями. Я здесь ограничусь только некоторыми отрывками, в качестве документов дающих так сказать „средние выводы“; возьмем с одной стороны конституцию Германской державы 1919 г., а с другой стороны — конституцию Сербо-Хорвато-Словении 1923 г.

В германской конституции мы находим прежде всего такое положение: „Держава может в законодательном порядке устанавливать основные положения относительно прав и обязанностей религиозных обществ и школьного дела, включая сюда высшие учебные заведения и научные библиотеки“ (ст. 10). Германия, как известно, есть федерация и, как видим, по ее конституции федеральная власть в законодательном порядке устанавливает только основные положения в области народного просвещения. Если мы пойдем дальше, то увидим следующее: „Иноязычная часть населения державы не должна быть стесняема законодательными и административными мерами в свободе их национального развития, в особенности в употреблении их родного языка в преподавании, внутреннем управлении и суде“; для нас важно только „употребление родного языка в преподавании“ (ст. 113), как основной конституционный принцип, выдвинутый германским правом. Раздел 4-й конституции (ст. ст. 142—150) специально посвящен просвещению в школе. Здесь в первую очередь

провозглашен принцип, что „искусство, наука и преподавание свободны, государство обеспечивает им охрану и принимает участие в попечении о них“ (ст. 142); расшифровку и существенное ограничение положения об установлении принципа свободы научного исследования и преподавания дает второй принцип, что все школьное дело находится под надзором государства (ст. 144). Осуществляется этот надзор лицами, получившими специальную профессиональную подготовку. Третий принцип гласит, что всеобщее школьное обучение обязательно; для осуществления этого обучения государству служит народная школа не менее чем с 8-летним курсом; за народной школой следует школа 2-й ступени, в которой обучение производится до достижения 18-летнего возраста. Преподавание и пользование учебными пособиями в народной школе и в школе 2-й ступени бесплатно. Статья 146 устанавливает принцип органического единства школы, причем руководящим началом для построения школы служит разнообразие жизненных призваний, и при приеме ребенка в школу определенного типа учитываются его дарования, склонности, но не имущественное и общественное положение или религиозное исповедание родителей. Для поступления малообеспеченных в среднюю и высшую школу должны отпускаться общественные суммы на стипендии. В школе допускается религиозное обучение, за исключением школ внеисповедных. Лица, не желающие давать своим детям определенного религиозного обучения или вообще не желающие его давать, могут заявить общинным органам о желании иметь особую школу и, при достаточном количестве таких лиц, их заявление принимается во внимание. Во всяком случае обязательно обучать ребенка религии, если родители не согласны, нельзя. По буквальному тексту германской конституции можно требовать создания школы для сторонников любого „мировоззрения“. По этому поводу говорили, что лица, являющиеся сторонниками коммунистического мировоззрения, также могли бы требовать создания особой школы. Так толковать можно, но, насколько мне известно, на практике современная Германия такого толкования не проводит.

Затем в германской конституции указывается, что частные школы нуждаются в разрешении государства (т. е. устанавливается в принципе государственная монополия), причем, если эти школы преследуют иную программу, чем казенные, и вообще не составляют параллели с казенными, то разрешение должно быть даваемо. Но если есть параллелизм с казенными школами, то при разрешении ставится ряд условий относительно выполнения программы, материального обеспечения персонала, оборудования школы и т. д.: частная народная школа допускается только в том случае, если нет средств для создания государственной школы в данной местности, если для определенного меньшинства населения в общине нет соответствующей желаниям этого меньшинства публичной школы нужного вероисповедания или мировоззрения, и наконец в тех случаях, когда учебная администрация признает эту частную школу имеющей особенный педагогический интерес. Затем указывается, что во всех школах надлежит стремиться к насаждению духа гражданственности, личной и профессиональной пригодности, в духе немецкой народности и примирения народов; надлежит при преподавании избегать оскорбления чувства инакомыслящих; начатки политических знаний и трудовая подготовка также входят в круг предметов обучения. По окончании обучения каждый учащийся получает экземпляр конституции.

Нужно еще указать, что согласно конституции Германии памятники искусства, старины и природы пользуются охраной и попечением государства, и художественные сокровища не должны быть вывозимы за границу.

Итак основные принципы, выдвинутые в германском праве — обязательное обучение, бесплатное на низшей ступени, „органическое“ единство школы (причем начальная школа должна доходить до 18 лет, т. е. в принципе должна доводить человека до высшего учебного заведения и во всяком случае не может продолжаться менее 8 лет, т. е. от 6 до 14-летнего возраста); затем факультативность в области религии (школа в принципе является светской), затем организация системы стипендий и т. д. Но конечно одно дело — установить прицип, а другое — его реализовать. Законы о народном образовании отдельных герман-

ских „свободных государств“, которые входят в федеральную державу, показывают, что вышеуказанные принципы проведены далеко не везде полно (мотив конечно — недостаток средств).

Прежде всего мы видим, что наряду с народной школой, которая далеко не везде доходит до 18 лет, сохраняется старая средняя школа, распадающаяся на классическую гимназию (с изучением древних „классических“ языков), реальное училище и техническую школу с 9-летним или с 6-летним, в зависимости от объема преподаваемых наук, курсом. Таким образом народная школа Германии идет своей отдельной полосой, а среднее образование своей.

В конце концов именно среднее образование вводит в высшую школу, тогда как для перехода в высшую школу из народной, несмотря на то, что последняя поставлена хорошо, практически есть серьезные затруднения (хотя может быть меньше, чем во Франции). Далее нужно сказать, что в Германии фактически господствует школьный конфессионализм, т. е. большая часть школ имеет религиозное преподавание в своих программах.

„Комитет содействия“, организуемый при каждой школе для контакта между родителями и учащим персоналом и для изыскания материальных средств для школы, обычно включает в себя в сельской местности в равном числе учителей и представителей от местных общинных советов и сверх того пастора или священника иного вероисповедания (например католического в Баварии). В городских комитетах содействия — представители от родителей и опять таки пастор или католический священник, командированные епископами или протестантской консисторией в данный совет. Таким образом светская линия далеко не выдержана и чем дальше, тем больше ослабевает в Германии [1]. Характерно, что в самой федеральной конституции оговари-

[1] См. последние выпуски немецкого «Ежегодника публичного права» и учебник Пилоти и Шнейдера, Очерк германского административного права, 1922 г. — Очень характерно, что в административном отношении в большинстве немецких государств школы находятся в ведении бюрократически организованных министерств «просвещения и культа» (в Тюрингии однако — «юстиции и просвещения»).

вается сохранение теологических (богословских) факультетов в высших учебных заведениях.

Помимо вопроса о практическом осуществлении, надо еще принять в соображение малую осуществимость некоторых положений германской конституции. „Подготовка личной и профессиональной пригодности в духе немецкой народности и примирения народов“ — фраза чрезвычайно туманная. „Немецкая народность“ есть несомненно национализм, „примирение народов“ — интернационализм. Школа должна строить программу на чем-то среднем между тем и другим и на практике она идет в том направлении, в котором привыкла итти в прежнее время, именно в духе насаждения „истинно немецких“ национальных традиций. Значительное увлечение национализмом наблюдается в германской высшей школе — особенно в университетах, построенных в форме самоуправляющихся ученых профессорских корпораций, с очень замкнутым составом, рекрутируемым из зажиточных по преимуществу слоев.

Формулировки принципов школьной организации, данные в германской конституции, повторяются во многих западных законах. Так по Сербо-хорвато-словенской конституции искусство и науки свободны и все воспитательные учреждения состоят под контролем государства. Во всей стране образование должно покоиться на одинаковой основе — приспособления к среде, для которой предназначено. „Все школы должны давать моральное воспитание и развивать гражданственность в духе национального единства и религиозной терпимости“. Начальное обучение дается государством, является всеобщим и обязательным; религиозное обучение дается по желанию родителей или опекунов; профессиональные школы учреждаются сообразно потребности. Государственное обучение дается без вступительных взносов или иной оплаты. Закон устанавливает условия, на которых могут быть разрешены различные категории частных школ; меньшинство других рас и языков имеет свое начальное обучение на родном материнском языке на условиях, установленных законом. Мы видим тут собственно изложение германской конституции с кое-где более точной и понятной формулировкой (избегнуто

противоречивое требование примирения национализма и интернационализма). В других странах мы видим колебания около тех же самых положений, причем обычно практика далеко отстает от принципов. Я сказал бы, что везде принято одно положение: начальное образование должно быть всеобщим и бесплатным; затем почти всюду имеются указания, что высшая школа свободна и пользуется автономией: но с другой стороны например принцип светского обучения сильно ограничивается; в польской например конституции находится прямое указание, что религиозное обучение обязательно и неконфессиональные школы там не допускаются. Мы находим в этой конституции провозглашение свободы для открытия частных школ других национальностей, с рядом однако ограничивающих эту свободу условий (в частности условие лояльности руководителей к польскому государству, очень растяжимое и позволяющее легко закрывать украинские, белорусские и другие школы). Нечто аналогичное мы видим в Литве, где национальная школа формально признана свободной, автономной, но школа, содержимая национальными особыми обществами, не слишком поощряется. И когда в той же литовской конституции мы читаем положение, что все школы всех ступеней одинаково всем доступны, не надо думать, будто это значит, что всех везде обучают бесплатно. Это значит, что в Литве нет расовых или религиозных ограничений для подачи прошения о зачислении. Фактически бесплатна только низшая ступень.

Мне важно было показать на этих примерах, что с одной стороны сознание необходимости распространения школ проникло теперь всюду, а с другой стороны, что государство всюду стремится держать образование в своих руках и по возможности превратить образование в свою монополию: обычно впрочем допускают открытие частной школы для национальных меньшинств и даже провозглашают право обучения на родном языке; но в действительности это право проводится чрезвычайно туго даже тогда, когда было обусловлено международным договором, как это было сделано в Чехии. В связи с этим национальный вопрос в послевоенном школьном праве Запада становится чрезвычайно острым. У меня нет возможности при-

водить здесь многочисленные примеры; тот, кто следит за газетами и особенно иностранными, легко такие примеры найдет [1]. Стоит однако подчеркнуть, что проблема национальной школы — крайне сложная и не поддающаяся прямолинейным решениям проблема и что западный опыт в этом отношении ставит массу предостерегающих вех. Например в Бельгии, где имеются два национальных языка — фламандский и французский (для валлонской части населения) и где население делится на близкие по величине группы валлонов и фламандцев [2], возникает вопрос, на каком языке вести преподавание в школе. В начальной и средней школе оно ведется на языке, выбранном большинством населения в данной общине, и вопрос довольно легко разрешается устройством частной школы для детей второго языка. Но когда ученики переходят в университет или техническое высшее учебное заведение, встает вопрос, на каком языке вести лекции, и этот вопрос оказывается не так прост. Большинство культурной части населения, к которой принадлежит и большинство профессуры, составляют валлоны. Между тем большинство студентов, например в Генте — фламандцы. Пройдя низшую и среднюю школу на фламандском языке, они в университете попадают в довольно затруднительное положение. Профессура, говорящая и пишущая по-французски, по известному закону, что чем лучше человек владеет родным языком, тем труднее ему переходить на другой, затрудняется читать лекции по-фламандски, тем более, что студенты-валлоны требуют лекций на французском языке; в конце концов вопрос разрешается по-соломоновски: читать фламандцам по-французски, а валлонам по-фламандски, чтобы никому не было обидно. Очень возможно, что в результате ни те, ни другие ничего не понимают или понимают с трудом. Я привел этот случай (закон 1920 г.), как серьезный пример затруднения, над которым люди долго думали и пришли к решению, кажущемуся на первый взгляд

[1] См. в особенности Auerhan, Die sprachlichen Minderheiten in Europa, B., 1926; краткое изложение по-русски в «Международной жизни», 1928, № 3.

[2] Валлонов — 42%, фламандцев — 53%, остальные 5% — немцы, голландцы, французы и т. п.

крайне странным и во всяком случае влекущему за собой большую потерю времени и энергии.

В Соединенных Штатах, где много иммигрантов из Европы, говорящих на своих языках, в штате Небраска в 1923 г. законом было предписано унифицировать язык преподавания во всех ступенях школы и ни на каком языке кроме английского не обучать. Однако верховный суд Соединенных Штатов признал это решение слишком категорическим и отверг как неконституционное, найдя, что детей можно обучать на том языке, на котором могут обучать данные преподаватели (спор возник по поводу немецкой школы).

Вопрос таким образом свелся в американском суде к спору о свободе осуществления профессии учителя, а не о принципе „единого государственного" языка или „родного национального" языка детей.

На этом мы остановимся при изложении новейших данных и основных принципов школьного дела на Западе.

ЛЕКЦИЯ V.

СЛУЖБА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ НА ЗАПАДЕ.

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

Служба здравоохранения. Общие замечания. — Общественные бедствия и развитие службы здравоохранения. — Франция как пример. — Законы о погребениях и кладбищах. — Нездоровые промышленные учреждения. — Снабжение городов питьевой водой; минеральные источники и т. д — Эпидемии и эпизоотии. — Современная организация службы здравоохранения во Франции.

Понятие здравоохранения, как мы будем его брать, не означает лечения индивидуального больного: оно означает совокупность принимаемых мер и создаваемых учреждений в целях: 1) предупреждения заболеваний и 2) прекращения заболеваний массового характера, так называемых эпидемий. Говоря иначе, понятие здравоохранения берется нами в социальном разрезе, и поэтому мы остановимся в частности на борьбе со специфически „общественными" недугами (алкоголизм и др.).

Здравоохранение является тесно связанным с обрисованной уже нами службой просвещения, не только тем, что население, получающее правильные понятия о сохранении человеческого организма, меньше рискует подвергнуться заболеваниям: эти службы связаны и необходимостью подготовки специального персонала для борьбы с теми или иными эпидемиями, для указания мер, которые нужно принимать против распространения заболеваний, т. е. необходимостью подготовки квалифицированного медицинского персонала, невозможной без правильной постановки образования.

Наконец служба здравоохранения наглядно связана с службой просвещения еще и тем, что как раз в местах наибольшего скопления детей, какими являются школы, массовые заболевания чаще всего имеют место; поэтому медицинский надзор над школой, правильная постановка школьной санитарии и гигиены в цивилизованных государствах приобретает огромное значение.

Нужно сказать, что некоторые представления о значении службы здравоохранения в местах социального скопления человечеству не чужды с давних времен, но первоначально они не шли дальше чисто эмпирических предписаний, от случая к случаю, иногда развивавшихся в связи с развитием городской жизни, иногда впадавших в забвение.

В законодательстве Моисея в книге „Исход" мы находим санитарные правила относительно чистоты лагерей и населенных мест. В древнем Риме имелось довольно развитое санитарное законодательство, и в области охраны качества питьевой воды римляне достигли больших чисто технических успехов (римские знаменитые водопроводы).

Но в средние века санитария представлялась чрезвычайно низкой, санитарное законодательство крайне недостаточным; о социальной гигиене, о предупреждении распространения тех или иных социального характера болезней, возникавших в силу условий работы, скопления людей и т. д., в средние века и даже на первых шагах новой истории думали мало. Достаточным доказательством является то, что во Франции до конца XVIII в. нет общих законодательных санитарных мер. И только в XIX в. в связи с большим развитием в Европе городов и в связи с опустошениями, которые произвели в городах некоторые проникшие из Америки и Азии эпидемии, европейские политики пришли к идее, что „забота о народном здравоохранении есть первый долг государственного деятеля" (фраза Дизраэли, английского министра 60-х годов прошлого столетия). Желтая лихорадка 1821 г., занесенная из Бразилии на кораблях и вызвавшая массовую смертность, холера 1830, 1844, 1848 гг., проникшая из Азии через Россию и причинившая в Европе вплоть до Парижа грандиозные опустошения, — вот те толчки, которые больше всего заставили европейское городское население и европейские правящие

классы задуматься над необходимостью широкой постановки санитарной службы.

Возможно, что еще не раз эпидемии сыграют эту своеобразную „цивилизующую“ роль. Вспомним об „испанке“, занесенной из Полинезии через Южную Африку в 1918 г. в Испанию (это был пункт высадки первых больных). В некоторых странах Европы эта болезнь причинила более грандиозные опустошения, чем мировая война. Это было напоминание о том, что мы не застрахованы от появления новых болезней и что работа над санитарным законодательством и забота о правильной постановке медицинской службы остается чрезвычайно важной.

Русский ученый, профессор Капустин, в свое время дал точное указание на историческую связь между общественными бедствиями и здравоохранением. „Всеобщее внимание ученого мира, правительственных и общественных учреждений к вопросу гигиены, — писал он,—было вызвано преимущественно общественными бедствиями. Холера 30-х и 40-х годов, крымская война сделали для гигиены неизмеримо больше, чем целые столетия забот о благе и долголетии отдельных лиц. Со времени этих бедствий и правительства и врачи Европы отчетливо сознали, что врачевание отдельных лиц недостаточно, что нужно изучить условия, способствующие заболеванию и смертности в массе населения, и прилагать общественные меры для борьбы с этими бедствиями. Меры, принятые в Англии, по оздоровлению городов, изучение влияния нездоровых жилищ во Франции и предпринятые там нововведения в больничной гигиене, наблюдения, сделанные в крымскую войну в армиях русской и союзников, и рядом с этим крупные успехи естествознания и медицины, труды Либиха, Вирхова, Клод-Бернара и других корифеев естествознания и медицины — все это, вместе взятое, показало значение гигиены и придало ей то значение, какое она имеет в настоящее время. Гигиена сделалась в то же время, благодаря в особенности инициативе и трудам Петтенкофера, профессора в Мюнхене, наукой экспериментальной и заняла почетное и своеобразное положение на рубеже между медициной, общественными науками и техническими знаниями. Новейшие успехи бактериологии, связанные с учением о заразных болезнях,

уяснили смысл многих эмпирических данных гигиены". Если принять во внимание бурный рост городов, в результате которого сейчас в одном Лондоне живет около семи миллионов людей, в то время как в начале XIX в. во всех больших городах Европы жило всего четыре миллиона, то легко понять, что развивать гигиену заставила необходимость, а не только благородные усилия тех или иных ученых. И мы видим, что в XIX в. во всех странах начинает развиваться санитарное законодательство [1]. Одним из первых санитарных „кодексов" был, и может быть одним из лучших санитарных кодексов остается по настоящее время,— английский закон 1875 г., с позднейшими к нему многочисленными дополнениями, очень детально охватывающий условия жизни в городах, постройку жилищ, снабжение водою, устройство больниц и т. д. и т. д. Это прежде всего кодекс очистки городов [2]. Здесь выразилось основное правильное направление оздоровления, борьба с известными социальными условиями, создающими опасность заболевания — „социальная гигиена". В этом направлении шаг за шагом, начиная с конца XVIII в., в Европе предпринимается целый ряд законодательных мер. Я беру здесь, как образец эволюции западного законодательства, снова Францию, где эта эволюция, начавшаяся с урегулирования кажущегося незначительным дела погребения в городах, пришла к большому закону—„кодексу" о социальной гигиене 1902 г. и к целому ряду международных санитарных конвенций, из которых ныне действующими являются парижская конвенция 17 января 1912 г. и связанный с ней римский акт 9 января 1907 г. о международном информационном бюро общественной гигиены.

Эволюция французского законодательства началась с небольшого акта 1804 г. о кладбищах. Согласно этому закону (23 прериаля XII г.), было установлено, что хоронить мертвецов можно только на росстоянии 30 — 40 метров от городской ограды и ни в коем случае нельзя хоронить в пределах данного города, а равно и в церквах, частных помеще-

[1] Следует также упомянуть и о санитарной статистике, начало которой положено английским актом 1837 г. о точной регистрации смертных случаев, с указанием причин смерти.

[2] См. подробнее Дембо, Врачебное право, 1914.

ниях и больницах. Этим путем имели в виду предотвратить погребения, могущие распространить заразу среди жителей большого города. Установлено было кроме того, что запрещается без специального разрешения администрации рыть колодцы на известном расстоянии от кладбищ (ближе ста метров) и нельзя перестраивать здания без разрешения префекта опять-таки на расстоянии ближе ста метров от кладбищ. Предполагалось, что имеющиеся здания обветшают, их сломают и тогда получится вокруг каждого кладбища предохранительная зона в сто метров. Новые здания можно было создавать только вне зоны кладбищ. Далее было установлено, что нельзя хоронить до истечения 24 часов после смерти, указано было, что вырывать покойников нельзя без специального постановления суда и разрешения администрации. Позже дана была возможность сжигания покойников по желанию родных: для этой цели были созданы крематории (закон 1887 г. с новейшими правилами от 15 апреля 1919 г). Что касается запрещения погребений в частных владениях, церквах и больницах, то из этого запрета были допущены исключения: для похорон в частном имении требуется разрешение мэра в сельских местностях, а для похорон в зданиях в городах — декрет президента республики. На практике действительно иногда по ходатайству населения особо уважаемого человека хоронят в каком-нибудь общественном здании. В Париже есть почетное место для похорон в центре города, так называемый Пантеон, где хоронят по специальным постановлениям парламента особенно заслуженных республиканцев.

Сказанного достаточно для характеристики положения кладбищенского дела и кладбищенской санитарии во французских городах.

В 1810 г. в связи с развитием промышленности Наполеон обратил внимание на большое количество опасных и нездоровых промышленных учреждений, на заражение ими воды, воздуха, на опасность пожара или взрыва, представляемую фабриками для населенных мест. В связи с этим был издан закон 1810 г., разделяющий промышленные предприятия на три класса: опасные, нездоровые и неудобные. Это разделение подтверждено новейшим законом 15 декабря 1917 г.

Относительно опасных предприятий, перечисленных в законе по категориям, указано, что они могут быть созданы с административного разрешения с соблюдением целого ряда условий: вывешиваются на расстоянии 5 километров в округе на месячный срок объявления, что предполагается создать такую-то фабрику, и всякий может заявить протест по тем или иным соображениям гигиены и безопасности. Администрация (префект) должна произвести анкету среди населения имеющимися в ее распоряжении способами. Префект должен указать санитарные условия, с соблюдением которых здание предприятия должно быть построено, и только при согласии строящего исполнить эти условия может быть дано разрешение на стройку. Кругом на определенном расстоянии сносятся все постройки, и строящий фабрику или завод должен заплатить владельцам этих построек соответственное вознаграждение. Это так называемая изоляция, вполне понятная в отношении пороховых заводов и целого ряда химических предприятий.

В отношении второй категории предприятий делаются публикации на 15-дневный срок, но административная анкета производится только мэром. Изоляция не обязательна, разве только в случае какого-нибудь неудобства в смысле запаха и т. д.

Третья категория не нуждается в разрешении и не подвергается публикации, но администрация может требовать необходимых санитарных приспособлений во внутреннем устройстве. Во всех случаях возможны обжалования в органы административной юстиции.

Категории опасных и неудобных заведений пополняются—декретами президента республики—новыми разрядами по мере того, как техника прогрессирует. Мэр коммуны имеет право применять в отношении новых, не предусмотренных еще законом или декретом заведений те санитарные меры, которые покажутся ему нужными в первую очередь. Дальше он должен обратиться с соответственным уведомлением к префекту, который или отменяет принятые меры или передает вопрос министру для разрешения его в законодательном или декретном порядке.

Если мы обратимся к вопросу об охране питьевой воды и минеральных источников, то тут следует ука-

зать закон 1856 г., дополненный частью позднейшими законами 1898 и 1902 гг. и частью связанный с запретами уголовного кодекса. Устанавливается, что минеральные источники нельзя разрабатывать без специального разрешения соответствующей власти и предварительной медицинской инспекции, приходящей к заключению, что вода не содержит никакого вредного вещества. Устанавливается, что в обыкновенной питьевой воде нужно избегать загрязнения: нельзя в пределах населенных мест делать сточных труб в реку и источники, спускать известные фабричные продукты в воду, бросать в известной полосе всякий мусор и нечистоты, которые могут заразить воду. Сейчас эти правила представляются элементарными (хотя не везде соблюдаются), но в свое время французские законы являлись шагом вперед. В 1822 г. после грозной эпидемии желтой лихорадки обратили внимание на санитарную службу против эпидемий. Законом 3 марта 1822 г. было положено начало организации морской санитарной службы и даны правила об осмотрах кораблей, о дезинфекции, о проверке пассажиров и устранении больных при посадке.

Холера 40-х годов и во время крымской войны побудила развивать дальше антиэпидимическое законодательство. Затем в 1881 г. издается развиваемый в 1898 и 1903 гг. закон по борьбе с эпизоотиями, поскольку замечено, что распространение некоторых из них — бешенства, сапа — очень опасно для людей (сап в частности причинял опустошения на Корсике) [1]; в конце XIX и начале XX в. французы под влиянием чумы, занесенной из Индии и Турции и произведшей в частности и у нас, в России, в 1902 г. большие опустошения, ставят вопрос о борьбе с чумой, холерой и желтой лихорадкой в международном порядке и принимают энергичные меры в порядке национального законодательства.

[1] Согласно закону 22 июля 1881 г. определенные заразительные болезни животных подлежат обязательной декларации мэру; по сообщению мэра префект распоряжается принятием дальнейших мероприятий (изоляция животного, недопущение ввода и вывода других животных в селение и из селения, дезинфекция, умерщвление и т. п.); в некоторых случаях мэр может сам предписать немедленное умерщвление и т. д.; трупы животных зарывают. В случаях чумы рогатого скота и повального воспаления легких владельцам убитых животных дается известное вознаграждение.

Согласно „большому закону“ 15 февраля 1902 г., поглотившему ряд прежних санитарных узаконений, во Франции существует министерство общественной гигиены (здравоохранения), которое разделяется на два бюро: бюро общей гигиены и публичной чистоты и бюро профилактики и борьбы с эпидемиями [1]. Бюро гигиены имеет в своем распоряжении генеральных инспекторов по санитарии и гигиене, которые обследуют постоянно тот или иной район Франции по указаниям бюро. При министерстве состоит высший совет гигиены (ученый медицинский совет), который дает министру все научные заключения относительно допустимости того или иного мероприятия и обсуждает меры по необходимому контролю медицинского дела и аптечного дела. На местах исполнительными органами министра являются префекты, при которых работают специальные советы гигиены (в департаментах). В каждой коммуне мэр должен издать специальный санитарный регламент данной коммуны по даваемому из центра образцу; в крупных коммунах — в частности во всех городах свыше 200 000 жителей — учреждаются гигиенические бюро, консультативные учреждения в помощь мэру. В общих чертах организация достаточно централизованная; как всегда во Франции, основным рычагом является префект, исполняющий массу всевозможных обязанностей. В отношении собственно здравоохранения закон 15 февраля 1902 г. устанавливает: а) обязательное извещение о появлении заразной болезни [2], б) обязательное оспопрививание в возрасте 1 года, 11 лет и 21 года; в) обязательную дезинфекцию помещения, где был заразный больной. Дальше устанавливается обязательность для каждой коммуны предусматривать в своем санитарном регламенте охрану питьевой воды и минимум гигиенических условий, необходимых для жилищ, и указывается, что ни в одном населенном месте, имеющем свыше 20 000 жителей,

[1] Следует оговорить, что гигиена школ и казарм находится в ведении министерств просвещения и военного, а забота о ветеринарии лежит на министерстве земледелия. В 1924 г. была сделана попытка объединить министерства труда и гигиены.

[2] В дополнительных декретах к закону указаны болезни, о которых врач (или иное ухаживающее за больным лицо) должен известить мэра и супрефекта, а в Париже префекта полиции.

не может быть построено новое здание без того чтобы его план не был представлен мэру и признан соответствующим требованиям санитарного регламента.

В случае усиленной смертности в коммуне, превышающей в течение трех лет среднюю по Франции, закон допускает принудительное оздоровление коммуны (в отношении ассенизации, снабжения водой и т. д.) весьма сложным порядком с участием президента республики (декретирует оздоровление) и парламента (дает средства).

Таковы основные черты „гигиенического закона 1902 г.“ Нужно указать, что по принятию мер против заразных болезней, занесенных из др. стран, и против внезапных эпидемий законом 1902 г. даны широкие права президенту республики, который, запросив мнение гигиенического совета, может издавать декреты, нужные для борьбы с заразой.

Под влиянием страха перед чумой 1902 г. французы в принципе допустили даже известные ограничения в отношении частной собственности, во французском законодательстве довольно редкие. Например может быть установлена администрацией обязательная ассенизация в домах по определенной канализационной системе, а не вывозной (путем обоза). Против такого расширения прав администрации были возражения; французская юриспруденция колеблется в проведении „принципа принудительности“.

В связи с этим административная практика весьма осторожна, поскольку дело идет о частном имуществе и о новых расходах для коммун.

Как указывает Бертелеми, одно из важнейших достижений закона 1902 г.—принудительное оздоровление коммун—обставлено такими сложными условиями, и деятельность различных применяющих его органов так слабо согласована, что вероятность применения этой процедуры очень мала. Можно думать, что интересы влиятельной массы мелких домовладельцев-налогоплательщиков ставят здесь грани для гигиенического законодательства“[1].

[1] См. интересные данные, приводимые тем же Бертелеми (Курс, 1926, стр. 401), о слабом развитии деятельности „комиссий по нездоровым жилищам“ вне Парижа. Едва 520 коммун (из 36 000) завели такие комиссии—и постепенно их упразднили.

ЛЕКЦИЯ VI.

СЛУЖБА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ НА ЗАПАДЕ. (ПРОДОЛЖЕНИЕ.)

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Вопрос о борьбе с медицинским шарлатанством и с фальсификацией. Борьба с социальными болезнями (алкоголизм, венеризм, туберкулез, сумасшествие и слабоумие в связи с алкоголизмом). Постановка дела во Франции; связь с вопросом о правах личности при принудительном воздействии.

2. Некоторые особенности постановки дела здравоохранения в англосаксонских и скандинавских странах.—Децентрализм службы в Англии и Америке.—Борьба с социальными болезнями.—„Моральное" воздействие в области венеризма; уклон к принудительности в сфере алкоголизма (готебурская система) и борьбы с распространением слабоумия.—Новейшие законодательные опыты в Соединенных Штатах.— Международные конвенции.

---

1. Мы рассмотрели организацию здравоохранения во Франции и главные этапы французского санитарного и антиэпидемического законодательства. Нам предстоит сейчас рассмотреть вопрос о борьбе с так называемыми „социальными болезнями", но раньше, чем обратиться непосредственно к этой теме, следует указать на меры, стоящие на грани между чистой борьбой с эпидемиями и между мерами социальной гигиены в полном смысле. Это меры борьбы с фальсификацией и шарлатанством—двумя бичами современного общества, сильно развитыми в связи с подъемом промышленной техники.

Если зайти в Музей московского городского хозяйства и посмотреть собранные там образцы фальсифицированных продуктов, то неизбежно чувство удивления, отчасти может быть даже ужаса перед тем, что в конце концов приходится поглощать обывателю современного города.

На западе фальсификация часто касается не только чисто пищевых продуктов, но и медицинских средств.

Так называемые патентованные средства часто представляют собой в сущности совершенно негодный и даже вредный материал. В связи с этим во всех западных странах, в том числе и во Франции, был издан целый ряд законов, направленных на установление кар за фальсификацию патентованных средств и даже за выпуск таких средств без надлежащего испытания и одобрения их соответственными медицинскими консультативными комитетами. Но не надо забывать кроме того, что возможна не только фальсификация продуктов, но и еще более опасная фальсификация медицинских знаний. С этой последней связана очень серьезная опасность для больного человечества, и даже для здорового, поскольку шарлатан-медик может применять ошибочные санитарные меры. Этим объясняется то, что подбору медицинского персонала все законодательства посвящают большое внимание.

Во Франции впервые вопрос был поставлен еще в эпоху революции законом 27 вантоза XI (1803) г., установившим монопольное право врачевания и принятия определенных санитарных мер для лиц, получивших диплом врача или санитарного чиновника (officier de santé). Закон 30 ноября 1892 г. (с поправкой 14 апреля 1910 г.) устанавливает, что всякое лицо, занимающееся врачеванием, будь то врач, акушерка или фельдшер, должно иметь соответствующий диплом французской медицинской школы и, приступая к практике, декларироваться у префекта, мэра коммуны и в секретариате местного гражданского суда с указанием места своего жительства. Против лиц, незаконно занимающихся врачеванием, установлена довольно суровая кара в уголовном порядке. В 1923 г. был издан специальный закон о ветеринарных дипломах, учитывающий тот факт, что многие болезни животных опасны для человека, и что в связи с этим приобретает значение борьба с шарлатанством не только в области медицины людской, но и в области врачевания животных. Нужно при этом учесть тот факт, что мало в известной мере гарантировать познания врача (абсолютной гарантии конечно не может быть), надо сделать их доступными для всех желающих. Поскольку требуются от врачей дипломы и поскольку в экономических условиях западного мира получение диплома сопряжено с расхода-

ми,—врач стремится в практике возместить расходы по длительному обучению и создать себе хорошие условия существования. В связи с этим развивается коммерческий взгляд на занятие профессией врача и еще более на занятие профессией аптекаря, поставленного также в определенные легальные условия [1]. Врач не желает допускать излишней конкуренции, и роль врачебных профессиональных союзов во Франции совершенно своеобразна. Она направлена на строжайший контроль медицинских дипломов и на недопущение иностранных врачей к практике. Это может отчасти гарантировать познания, но вместе с тем это создает некоторую монополию врачебной и аптекарской касты и очень затрудняет лиц, не могущих много платить за медицинский совет. Возникает вопрос о принятии мер к устранению медицинской беспомощности бедняков. Государству приходится находить ресурсы для того, чтобы неимущие больные получали, как говорят во Франции, „медицинское обеспечение". В связи с этим во Франции этот вопрос здравоохранения тесно связывается с социальным обеспечением, и я вернусь к нему при изложении соответственного отдела курса. Здесь мне важно было подчеркнуть очень существенный с экономической стороны момент: мало организовать медицинские познания, надо дать возможность населению ими пользоваться. И если тут социальная сторона вопроса выступает очень ясно, то не менее ясно она выступает в вопросах борьбы с „социальными болезнями", к которым я сейчас перехожу.

Под „социальными болезнями" разумеются прежде всего алкоголизм, венеризм, туберкулез, и в последнее время сюда стали относить в значительной части душевные болезни, как следствие, в особенности—алкоголизма и венеризма [2]. Остановимся прежде всего на алкоголизме, типи-

[1] Во Франции действует закон 9 апреля 1898 г. о необходимой образовательной подготовке, стаже, условиях открытия аптек и отпуска средств по рецептам и т. д.

[2] Строго говоря, значительная часть так называемых „профессиональных болезней", очень многочисленных, также связана с социальными условиями. Борьба с ними ведется главным образом путем охраны труда и фабричной санитарии; изложение вопроса относится ближайшим образом к курсу трудового права.

ческой страной которого является Франция. Алкоголизм— это болезненное состояние организма, происходящее от хронического злоупотребления спиртными напитками, или по крайней мере хронического их потребления в большом количестве.

В различных странах потребление алкоголя весьма различно и, хотя русские с давних пор славились пьянством, надо сказать, что в отношении потребления алкоголя Россия и, я полагаю, Союз ССР стоит далеко не на первом месте. Мы имеем для 1910 г. сводные данные о душевом потреблении алкоголя в литрах по разным странам, причем разные спиртные напитки сведены к чистому алкоголю (вычисляется содержание алкоголя в вине и пиве).

Эти цифры таковы:

Франция	22,93.	
Италия	17,29.	
Испания	14,02.	
Греция	14.	
Швейцария	13,71.	Душевое потребление
Бельгия	10,58.	в год
Англия	9,67.	в литрах
Австрия	7,47.	
Германия	7,42.	
Нидерланды	5,92.	
Швеция	4,33.	
Россия	3,41.	
Норвегия	2,37.	
Финляндия	1,34.	—это минимум по Европе.

В Соединенных Штатах в это же время душевое потребление алкоголя было около $6^1/_2$ литров. Россия, как видим, стоит в этой таблице только на 12 месте; количественное потребление алкоголя на душу в ней совсем не так велико. Нужно конечно оговориться, что во Франции, Италии и Испании,—где имеется очень значительное потребление алкоголя, пьют главным образом вина, причем, скажем, из 23 литров алкоголя, поглощаемых французом, около 17 принимается в вине, которое содержит в себе известные питательные вещества и менее хмелит, чем чистая водка. Этим объясняется факт, что на Западе на улицах встречается меньше пьяных, чем их встречалось у нас в дореволюционную эпоху, и к сожалению, начинает встречаться опять.

За всем тем Франция по количественному пьянству стоит на первом месте; при этом нужно заметить, что потребление алкоголя во Франции шло на повышение до последних лет, когда в связи с войной наблюдается некоторое колебание. Цифры шли примерно так (я беру круглые цифры):

1885 г.	15 литров на душу.	
1895 „	18 „	„
1910 „	22,9 „	„ как бы некоторая стабилизация, во время войны было временное понижение, но не очень большое.

Во Франции приходится сейчас один кабак на 80 жителей (в Швейцарии на 137, а в Англии на 143). Таким образом по количеству кабаков Франция — рекордная страна, и едва ли надо очень распространяться о том, что пьянство оказывает влияние на французскую слабую рождаемость и на общее понижение качества расы. Алкоголизм в этом отношении расшатывает организм родителей и оказывает крайне плачевное влияние на смертность детей в раннем возрасте. В связи с этим естественно, что во Франции должны были ставить вопрос о мерах борьбы с алкоголизмом. Однако только во время войны, когда пьянство в армии стало приобретать опасные формы и когда так называемый абсент (особая французская водка из винограда с примесью полынного сока) производил разрушительное действие на солдат, были впервые приняты запретительные меры: 6 марта 1915 г. был издан закон о запрещении выделки абсента и его продажи, и этот бич французского народа до известной степени исчез (осталась тайная выделка, но небольшая). Затем в том же 1915 г. (9 ноября) были приняты ограничения в отношении мест продажи напитков. Прежде всего были облегчены условия налогового обложения для тех кабаков, где продают вина крепостью менее 23 градусов и ухудшены для тех, где продаются более крепкие напитки. Далее было воспрещено открывать новые кабаки и установлено, что, коль скоро кабак в течение года не действует, он закрывается навсегда. Было запрещено продавать спиртные напитки в разнос

и на улице. Наконец даны были права мэру и префекту запрещать открывать кабаки поблизости от некоторых зданий, в частности поблизости от школ, и установлены довольно суровые уголовные кары за нарушение всех этих запретов. Обществам трезвости предоставлено контролировать соблюдение всевозможных правил, установленных для торговли в питейных заведениях. Нужно сказать, что, поскольку французские имущие круги в значительной степени заинтересованы в винодельческой и водочной промышленности и поскольку кабатчики во Франции имеют большую политическую силу (кабак есть главное место собраний перед выборами), все эти указанные выше меры пока что не дали больших результатов. Во всяком случае нужно думать, что во Франции получится хотя бы некоторая количественная стабилизация пьянства.

Если мы обратимся к другому виду социальных болезней, именно к болезням венерическим, то опять-таки во Франции эти болезни развиты в достаточной мере. Знаменитое выражение „французская болезнь" для обозначения сифилиса имеет конечно довольно случайное историческое происхождение [1]. Однако сейчас к сожалению можно говорить не только с исторической точки зрения, что Франция есть страна, где все три вида венерических болезней: гоноррея, мягкий шанкр и сифилис—развиты чрезвычайно. Борьба с этими болезнями ведется во Франции в двух направлениях: с одной стороны устанавливается венерический контроль в войсках, т. е. периодический осмотр и систематическое лечение (результаты к сожалению не особенно велики, потому что очень часто болезнь скрывают и запускают); с другой стороны применяют более старый, но не особенно удачный прием — регламентацию проституции. Дело в том, что, как легко понять, именно среди женщин этой профессии венерические болезни распространены больше всего,—это тот очаг, через который они распрост-

[1] Сифилис был занесен в Европу из Америки матросами Колумба и появился впервые в Испании, затем перешел в Италию, в 1495 г. при осаде Неаполя чрезвычайно распространился среди французских солдат и, как всякая новая болезнь, падающая на еще неиспробованную почву, произвел страшные опустошения; поэтому итальянцы назвали сифилис „французской болезнью", как болезнь особенно поражавшую французов.

раняются. Исходя из мысли, что необходимо контролировать здоровье публичных женщин и, коль скоро они заболеют, подвергать их систематическому лечению, их заставляют регистрироваться, являться на периодический осмотр и пытаются концентрировать их в специальных домах; стоит указать, что эта французская система концентрации и надзора ни на каких законах не основана, если не считать старых королевских указов конца XVII в. Как-то так установилось (и не только во Франции), что борьба с этим трудно излечимым социальным злом, создающимся на почве главным образом экономических отношений и недостатка семейного влияния в детстве, ведется в порядке произвольного воздействия. Французские короли применяли например высылку на Антильские острова, один из которых по сие время носит имя Мари-Галант—любезная Мария,— насмешливое французское название женщины легкого поведения. Проституток арестовывали и выбрасывали в лихорадочный климат—прием в достаточной мере радикальный и имеющий какое-то странное свойство вызывать подражания; депортация проституции в широких размерах применялась например в Австрии, но не дала никаких существенных результатов, так как социальные условия оставались те же, и на место сосланных проституток являлись новые. В теперешней Франции депортации нет, но принудительный осмотр, регистрация, сосредоточивание в специальных домах; принудительное лечение практикуются на основании циркуляров префекта полиции 18 октября 1878 г., причем неподчинение карается тюрьмой по постановлению того же префекта полиции, а не суда. Многократно вопрос об этом режиме поднимался во французском парламенте и в печати, но всякий раз французское общество „брезгливо“ отмахивалось, и положение остается без перемен до сих пор. Надо сказать, что никаких конкретных результатов в смысле оздоровления „режим регламентации“ не дает; он дает результаты в смысле взяточничества полиции. Картина, как видим, весьма печальная.

Если обратиться к третьей форме бича человечества, особенно городского—туберкулезу, который в весьма значительной мере связан с ослаблением людского организма алкоголизмом и венерическими болезнями и с условиями

городской жизни, то мы увидим, что в последнее время эта болезнь чрезвычайно повысилась. Медики утверждают, что у всех городских жителей в крови можно найти туберкулезные палочки. Во Франции развитие туберкулеза после войны было грандиозно: в связи с этим там начали принимать меры социальной гигиены, которые в данном случае в особенности должны итти не столько по линии лечения, сколько по линии предупреждения болезни: устройства хороших жилищ и периодического освежения людей хорошим воздухом. Только созданием хороших дешевых жилищ можно разрешить проблему туберкулеза. В этом направлении первые шаги были сделаны законом 1902 г., о котором я говорил в прошлой лекции. После войны мы видим законы 5 декабря 1922 г. и 10 апреля 1925 г., направленные на развитие дешевых и удобных жилищ для рабочего класса. Делаются всевозможные льготы предпринимателям и группам застройщиков, открываются кредиты, понижаются налоги, но результат невелик. Домовое строительство есть вещь настолько трудная и настолько мало приносящая прибыли, что охотников строить находится немного. Рабочие в массе предпочитают истратить деньги не в строительный кооператив, а на что-нибудь более быстро реализуемое: одной из причин является конечно неуверенность человека наемного труда, что он будет в состоянии делать периодические взносы в течение ряда лет; ведь стоит не сделать одного взноса, и теряются все предыдущие, а можно ли быть уверенным, что не попадешь в разряд безработных через три-четыре года?

Что касается иных форм борьбы с туберкулезом, то тут необходимо отметить во Франции закон 7 сентября 1919 г.: непосредственно после войны под влиянием большого количества чахоточных, бывших бойцов мировой войны, были устроены специальные антитуберкулезные санатории, содержание которых возлагается на местные средства, на департаменты и коммуны, причем часть расходов берет на себя государство. Оно содержит всех пациентов, которых найдет необходимым поместить администрация диспансеров при санатории, тех, о которых ходатайствует специальное общество борьбы с туберкулезом и тех, которые

застрахованы в специальном обществе взаимопомощи на дожитие до известного срока.

Последний пункт, который следует затронуть, это вопрос о борьбе с психическими болезнями. Сумасшествие делает успехи в современном обществе, как раз в связи с алкоголизмом. Одной из довольно часто встречающихся и несомненно психической болезнью является так называемая „делириум тременс", или белая горячка, которая стоит в прямой связи с злоупотреблением спиртными напитками. Но бывают и более стойкие психические поражения на этой же почве, не говоря уже о дегенерации и об идиотизме детей, рождающихся от алкоголиков. Тут может быть отмечен новый опасный момент; поскольку у таких слабоумных бывают дети и, надо сказать, обычно много детей (они очень склонны к половой жизни), это распространяет слабоумие все дальше. Надо сказать, что законодательство всех стран в этом отношении сделало очень немного и находится в стадии опыта. Во Франции действующим правом является закон 1836 г. Закон этот направлен на изоляцию опасно душевно-больных, но отнюдь не на лечение и изоляцию слабоумных, или потерявших над собой контроль алкоголиков. Душевнобольных можно поместить во Франции в лечебницу, по распоряжению префекта или по ходатайству заинтересованного лица, причем к ходатайству заинтересованного лица должно быть приложено медицинское свидетельство, что помещаемый субъект действительно опасный душевнобольной[1]. Более широких мер по борьбе с душевными болезнями во Франции я не могу указать и должен сказать, что, пока в ней будет расти алкоголизм, психическое вырождение несомненно будет прогрессировать.

---

[1] На этой почве были возможны злоупотребления, тем более, что, когда здорового человека помещают в лечебницу против его воли, он обычно чрезвычайно похож на сумасшедшего, потому что крайне бурно протестует. В связи с этим французское законодательство приняло некоторые меры предосторожности. Прокуратура должна периодически посещать психиатрические лечебницы, и всякое даже постороннее лицо может обратиться не в административный, действующей медленно, а в гражданский суд, с требованием освобождения определенного субъекта; суд должен немедленно рассмотреть жалобу

Гораздо более широко ставились опыты борьбы с социальными болезнями в англо-саксонских и скандинавских странах.

2. В англо-саксонских странах, разумея в данном случае Англию и Америку, надо отметить прежде всего значительный уклон к децентрализму в организации службы здравоохранения. В Соединенных Штатах эта служба находится в полном распоряжении отдельных штатов (их всего 48). В Англии имеется центральное бюро здравоохранения, но так же, как и в области народного просвещения, оно имеет главным образом руководящую роль советника и контролера, и местные органы—санитарные ссюзы графств и городов—располагают весьма значительной независимостью и даже самостоятельной законодательной инициативой.

Другие страны цивилизованного мира обычно подражают в своей организации или французскому или английскому типу; Германия например берет среднюю между Англией и Америкой. Она создает федеральное бюро здравоохранения и вместе с тем значительно децентрализует работу по здравоохранению по отдельным, входящим в ее состав 18 государствам.

Как на большую особенность англо-саксонских стран, нужно указать на допущение у них в широком размере вольной медицины.

Борьба с шарлатанством поставлена менее строго, чем на континенте Европы: требуют, чтобы человек не носил незаконного титула врача или аптекаря, но не мешают ему (коль скоро он не присваивает этого звания) заниматься врачеванием всех, желающих к нему обращаться. На этой почве бывало не мало грустных эпизодов.

Что касается борьбы с фальсификацией товаров и продуктов, то законодательство даже в долго колебавшихся по этому вопросу Соединенных Штатах в XX в. приняло ряд суровых мер по борьбе с фальсификацией, в частности по борьбе с фальсификацией медицинских средств.

Обращаясь к „социальным болезням“, отмечу, что в англо-саксонских странах делают большие усилия по созданию здоровых жилищ, т. е. по существу по борьбе с туберкулезом в первую очередь. Уже английский санитарный

кодекс 1875 г. главное внимание сосредоточил на создании именно здоровых жилищ. Им была допущена экспроприация в широких размерах нездоровых строений по справедливой оценке, что давало возможность несколько понизить эту оценку: в связи с этим законом были снесены целые кварталы трущоб в Лондоне, в Ливерпуле и в других городах, и на их месте были построены новые кварталы усилиями муниципалитетов.

Усилиями общественных организаций было положено начало так называемому движению в „города-сады"; несколько поселков, соединяющих в себе достоинства деревни и города, были созданы вблизи крупных центров (Боурнвиль, Лечворс и др.).

Во время мировой войны строительство всюду на Западе, за исключением Америки, приостановилось. После войны грандиозные проекты английского правительства (1920 г.) о постройке миллиона коттеджей для расселения рабочих семейств пока что остались в значительной мере на бумаге. Нужно все же сказать, что английские общества по постройке этих жилищ проявляют большую деятельность, чем такие же общества на континенте Европы. Тут сказывается известная привычка Англии к самоорганизации.

В Америке в большей части западных штатов нет жилищного кризиса; в крупных восточных городах он ощущается, но в известной мере парализуется усовершенствованием способов сообщения: благодаря развитию автомобилизма американцы могут приезжать на работу и на службу за десятки километров.

Обращаясь к вопросу о борьбе с алкоголизмом и венеризмом, я отмечу, что в англо-саксонских странах держатся в отношении венерических болезней системы „воспитания общества": борьбы с проституцией путем режима регламентации, сосредоточивания в определенных домах, применяемого во Франции и в ряде других подражающих ей стран, в Англии и в большей части Соединенных Штатов нет. Здесь ведут борьбу с притонами разврата (в уголовном порядке), а в особенности ограничиваются внимательно поставленным венерическим контролем в войсках и проповедью воздержания среди молодежи. Среди американского студенчества существует „орден белой ленты", члены

которого дают обязательство жениться девственными; утверждают, что громадное большинство членов ордена данное слово сдерживает. Это может быть наиболее надежный способ борьбы с распространением венерических болезней, хотя разумеется социальных корней зла он не устраняет.

В отношении алкоголизма англо-саксы не столь склонны полагаться только на моральную сторону человеческой природы. В первой половине XIX в. пьянство в Англии и Америке было весьма значительно. Борьбу с ним путем пропаганды воздержания повел целый ряд обществ: Братская лига воздержания, Католическая лига воздержания, Голубая лента, Голубой крест и т. д.; время их возникновения относится к 1850—70 гг. Общества эти достигли значительного падения потребления алкоголя и значительного сокращения числа кабаков; члены их обязывались не только не пить, но и не сдавать домов под питейные заведения, не участвовать в прибылях питейных обществ и т. д. Движение получило название „титотализм“ (что в переводе означает только чаепитие). Однако оказалось достаточно людей, желающих пить не только чай и притом в большом количестве. Уголовные кары за появление на улицах в пьяном виде помогали чрезвычайно мало; алкоголизм как социальный недуг продолжал существовать. С этой проблемой пьянства, как социального бедствия, столкнулись в этот период не только Англия и Соединенные Штаты, но и близкие к Англии скандинавские страны, где пьянство с начала XIX в. было крайне развито. Была пущена в ход система „местных запретов“, называемая так в англо-саксонских странах; в Швеции и Норвегии ее называют готебургской; система эта состоит в том, что местное население может высказаться, если оно желает, за полное закрытие кабаков. Эти „местные ограничения“ связываются с повышением цены разрешения на содержание питейных учреждений даже там, где они не закрыты и с отчислением прибылей на нужды борьбы с алкоголизмом. В Готебурге, в Швеции, в 1865 г. система эта получила наиболее яркое выражение: из общего числа 70 с лишним оставлено было 19 кабаков, причем установлено, что кабаки передаются не частным лицам, а акционерной компании, которая может получать 5% прибыли. Если прибыли больше—весь излишек

отчисляется на борьбу с алкоголизмом путем просветительных мер, устройства развлечений, лечебниц и т. д. В Норвегии законом 1894 г. эта система была принята во всей стране, причем в сельских местностях продажа водки была запрещена. Отчисленные деньги шли частью на просветительные меры, частью на развитие резервного фонда по строительству рабочих жилищ. Одновременно стали применять прием понижения процента алкоголя в напитках и обязательности подавать горячую пищу в тех местах, где продаются напитки (пища, особенно горячая, несколько предохраняет организм от отравления алкоголем). В Норвегии сейчас установлено, что в тех напитках, которые там продаются, должно быть не более 14% алкоголя—это преимущественно пиво и легкое вино. Далее в скандинавских странах установлено требование тщательной очистки водки от сивушного масла, которое способствует развитию белой горячки. В Соединенных Штатах путем „местного запрещения" было в XIX в. создано несколько „сухих островков" (штаты Мэн, Вермонт, Канзас, Северная Дакота, Айова, Нью-Гемпшир, территория Аляски), где можно было получать спирт только в аптеке и путем контрабанды из соседних пьющих, или „сырых", штатов. Эта же система, также широко распространилась в Канаде.

В новейшее время, в связи с развитием крупной промышленности и распространением женского голосования, началось стремление к полному запрету спиртных напитков. Крупной промышленности с высокой техникой, особенно промышленности текстильной и металлической, нужны трезвые рабочие. Поставьте у конвейера Форда человека, у которого шумит в голове — получится либо искалечение рабочего, либо брак выделываемого продукта. Равным образом поставьте на металлургический завод с применением новых пламенных печей с грандиозной температурой человека выпившего, с ослабленным вниманием, — несчастье неизбежно, и т. д. И вот, поскольку крупная промышленность нуждается в трезвых рабочих, поскольку развивающаяся пище-вкусовая промышленность видит своего противника в алкоголе, который понижает пищевое потребление,— мы наблюдаем усиленную борьбу с алкоголизмом!

Указанные виды промышленности в Соединенных Штатах дают больше 50% продукции уже в начале XIX в., сейчас еще больше; отсюда понятно, что интересы пивоваров и кабатчиков уступают новым интересам.

Я считаю излишним распространяться о причинах вражды женщин к алкоголизму,— укажу только, что по датской например статистике 22% разводов вызваны пьянством мужей.

Эти социальные факторы приводят к тому, что называется „системой полного запрета". В Америке запрет был принят в 1919 г. и утвержден в 1920 г. „Это 18-я поправка" к федеральной конституции Соединенных Штатов. В Англии запрет пока не установлен, но проведено повышение лицензии на кабаки в таких размерах, что большое количество питейных заведений закрылось. Наконец в скандинавских странах были сделаны попытки полного запрета (раньше всего в Финляндии и Исландии). В Норвегии в 1926 г. референдум высказался за запрещение ввоза спиртных напитков [1]. Он дал 165 000 голосов перевеса, и едва ли это были не женские голоса. В Америке вокруг „запрета" идет сейчас ожесточенная борьба, и надо сказать, что можно сомневаться, конституционна ли „18-я поправка".

По конституции она должна быть принята $^2/_3$ каждой палаты конгресса и ратифицирована тремя четвертями законодательных собраний штатов, т. е. 36-ю парламентами.

При ратификации в штатах Тенесси и Западной Виргинии были нарушены некоторые формальности процедуры голосования в парламенте, настолько была горяча атмосфера заседания; в штате Огайо парламент ратифицировал, но заинтересованные круги потребовали проект на референдум, и референдум поправку провалил; однако Огайо вошел в счет 36 ратификантов. Можно ли при этом условии считать, что поправка вполне ратифицирована? Этот вопрос встал перед Верховным судом Соединенных Штатов по делу Хаука в 1920 г.: Верховный суд решил, что поправку нужно считать ратифицированной, так как по конституции случаи постановки на референдум не предусмотрены, а что касается счета голосов в Тенесси и Виргинии, то раз

[1] „Известия ЦИК" 1926, № 265.

губернатор штата утверждает, что голоса дали большинство за ратификацию, вопрос можно считать исчерпанным. Несмотря на эту юридическую отписку, конституционность поправки продолжает вызывать сомнения до сих пор, и повидимому американцы не совсем довольны „запретом". Пьянство имеется неоспоримо. Национальной лигой воздержания был произведен подсчет лиц, арестованных за пьянство в 350 больших городах и получились следующие цифры (в круглых тысячах):

1914 г.	506.
1915 „	507.
1916 „	539.—цифры растут.
1917 „	521.
1918 „	406.—цифры начинают падать.
1919 „	297.
1920 „	226.—год максимального падения и год утверждения конституционной поправки.
1921 „	306.
1922 „	412.
1923 „	483.
1924 „	498.—т. е. на 8 тысяч меньше, чем в 1914 году; почти возвращение к тем же цифрам.

Я должен оказать, что эти цифры не должны особенно обескураживать: есть крупная контрабанда спирта, есть масса случаев ареста и возбуждения дел, но нельзя прежде всего забывать, что полиция относится к пьющим более придирчиво, чем в 1914 г., и что арестовать сейчас во многих штатах можно не только за появление пьяным на улице, но и при нахождении лица пьяным у себя дома. Затем нужно указать на то, что цифры даны по городам, а не по всей стране. Далее неоспорим факт, что смертность детская и смертность от туберкулеза понизилась; не ставить этого в связь с запрещением алкоголя довольно трудно. Если взять вопрос о преступности, то те преступления, которые наиболее связаны с алкоголизмом (буйство, драки и мелкое воровство), точно так же дают по данным прокуратуры и полицейских отчетов Соединенных Штатов некоторое относительное понижение, правда, не особенно большое. Поэтому я не решился бы утверждать, что опыт запрещения спиртных напитков в громадном государстве недал никаких положительных результатов, но с другой

стороны следует повидимому считать, что преждевременный запрет имеет следствием так сказать реакцию и может не удержаться.

Что касается скандинавских стран, то тут борьба против алкоголизма дает результаты безусловно блестящие как в смысле душевого потребления, так и в смысле понижения преступности. Сильно препятствует этому постоянный нажим со стороны Франции и Испании: эти две страны нуждаются в сбыте своего вина и в торговых договорах постоянно оговаривают ввоз вин независимо от процента содержащегося в них алкоголя. И маленькая Исландия в 1921 г. по договору с Францией принуждена была согласиться на это требование. Норвегия также заключила с Францией соответственный торговый договор и теперь вероятно после референдума вынуждена будет его пересмотреть.

За большими подробностями по вопросу об алкоголизме я должен отослать к специальным работам [1]. Здесь хотелось бы еще подчеркнуть, что связь болезни алкоголизма с социальной неудовлетворительной обстановкой несомненна. Дайте человеку хорошие отвлекающие условия, хорошую пищу, и он будет меньше стремиться к алкоголю, как к одурманивающему и веселящему средству; он может быть будет „выпивать“, но не „напиваться“; можно думать, что, с изменением экономических условий, результат борьбы с алкоголизмом будет постепенно и на Западе и у нас гораздо более реальный, чем в настоящее время.

Нам необходимо коснуться еще одного вопроса, связанного с алкоголизмом; это вопрос о борьбе с сумасшествием и граничащими с сумасшествием запоями. Англо-саксонские страны в последней области уже давно пустили в ход резкие принудительные меры, начиная с 1865 г., когда штат Нью-Йорк издал закон о допущении принудительных мер для помещения в лечебницу хронических алкоголиков. Этому примеру последовали другие штаты, а в 90 годах — Англия и Швейцария (отдельные кантоны; английский

[1] См. на русском языке Керр, Н., Пьянство, его причины, лечение и юридическое значение, 1889 г.; Янжул, И., Пьянство как социальный недуг, „Вестник Европы“, 1888 г., № 7; Коровин, Общественная борьба с пьянством, 1895 г. и Убежища для алкоголиков, 1901 г. и др.

закон — в 1895 г.). Были созданы специальные убежища, где алкоголиков держат от 4 месяцев до года, не давая спиртных напитков, так как установлено, что для лечения алкоголизма (если это только не наследственное явление) лучшим средством является длительное лишение спиртных напитков. При этом в Америке помещение в лечебницу возможно по заявлению двух граждан за скрепляющей подписью двух врачей, что лицо потеряло контроль над собой и представляет опасность для населения. Поскольку пьянство запрещено в Америке, но фактически продолжает существовать, старые законы о принудительном лечении возможно придется еще применять. Кроме того есть еще результаты прежнего пьянства: большое количество слабоумных и душевнобольных. В некоторых городах цифры таких больных принимали угрожающие размеры; так например, в Чикаго в один критический момент в первом десятилетии XX в. чуть ли не на каждые 15 жителей приходился один „не совсем в порядке". Позже положение улучшилось, но число душевнобольных и слабоумных еще велико, и против создания ими потомства американцы выдвинули новый метод принудительной сальпингектомии: это лишение человека возможности производить потомство, не лишая его половой потребности. Эта мера была принята впервые в штате Нью-Джерси. С 1913 по 1925 г. соответственные законы приняли семь штатов (Нью-Джерси, Мичиган, Нью-Йорк, Орегон, Южная Дакота, Западная Виргиния и в 1925 г. Айдаго). Сторонники соответственных проектов доказывали, что нет принципиальной разницы между принудительным оспопрививанием и принудительным предупреждением развития идиотизма. Надо сказать, что эта система борьбы с распространением слабоумия в смысле охраны личности довольно опасная вещь в случае медицинской ошибки. Правда законами установлены всякие комиссионные осмотры, требуется двукратное удостоверение, что данный субъект действительно слабоумен и определенно неизлечим. Однако бывали случаи, что некоторые слабоумные оказывались в состоянии обжаловать в суд произведенные над ними операции — и притом очень тонко обжаловать. Верховные суды штата (до суда Соединенных Штатов дело не доходило) оказались перед про-

блемой, нет ли в данном случае нарушения требуемого конституцией равенства. Адвокаты потерпевших аргументировали так: человек, находящийся в лечебнице, имеет меньше шансов произвести потомство, чем такой же слабоумный, который в лечебницу не попал. Тот, кто попал в лечебницу, будет лишен этой возможности, а тот, который не попал, остается в неприкосновенности: равенства таким образом нет. Для отражения этого аргумента в новейших законах штатов Айдаго, Дакоты и др., установлено, что можно всякого слабоумного, будь он на свободе или в лечебнице, подвергать сальпингектомии. Я указал на этот своеобразный уклон американского права главным образом потому, что он ставит остро проблему, насколько далеко можно пойти в применении насильственных мер в области здравоохранения.

В заключение мне остается указать, что борьба с „социальными болезнями", как и с другими болезнями, начала в последнее время приобретать международно-правовой характер. Подробности относятся к курсу международного права; я здесь кратко отмечу общие конвенции — 1912 г. (парижская) по борьбе с наиболее опасными эпидемиями и 1907 г. (римская) по вопросу о создании информационного бюро общественной гигиены в Париже; бюро это информирует все страны о движении заразных болезней и обратно — получает от них необходимые сведения. В отношении холеры, чумы, желтой лихорадки конвенция 1912 г. устанавливает меры, необходимые при осмотре судов, прибывающих из опасных мест, признаки судов зараженных, незараженных и подозрительных и специальные меры относительно судов, проходящих через Суэцкий канал по назначению в Аравию и обратно, так как мусульманские паломники особенно страдают в этих местностях от эпидемий.

В отношении социальных болезней имеются особые международные конвенции по борьбе с алкоголизмом; в 1887 г. была принята специальная конвенция относительно запрета пловучих кабаков в Средиземном море; в 1890 г. была издана конвенция, замененная в 1919 г. Сен-Жерменским договором, запрещающая ввоз алкоголя в Африку от 20° северной широты до 22° южной широты. Эта мера против

отравления туземцев представляет пока чуть ли не единственный случай, где европейский мир принял меры против распространения социальных болезней в колониях. Нужно еще отметить конвенцию по борьбе с торговлей опиумом в 1912 г. (она должна была быть пересмотрена в 1923 г., но пересмотр был отложен) и наконец конвенцию по борьбе с проституцией в 1910 г.— точнее относительно водворения назад на родину девушек, вывезенных в целях проституирования из своей страны, и относительно установления уголовной кары для торговцев живым товаром [1].

Вот те основные черты, которые я хотел указать; подробности можно найти в курсах Листа-Грабаря и Коровина. В последнее время выдвинулась проблема борьбы против малярии, и по этому вопросу создан специальный международный комитет в Женеве. Первые меры были приняты в 1920 г. в связи с эпидемией малярии в СССР. Надо надеяться, что в скором времени эпидемия исчезнет, а вместе с ней исчезнет также и эта международная проблема.

---

[1] Я опускаю многочисленные сепаратные соглашения по затронутым здесь вопросам, в частности, конвенцию Соединенных Штатов с Англией и скандинавскими государствами в 1924 г. против алкогольной контрабанды и проектируемое соглашение всех граничащих с Балтийским морем государств по тому же вопросу.

ЛЕКЦИЯ VII.

СЛУЖБА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НА ЗАПАДЕ.

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Служба социального обеспечения.— Некоторая неясность и широта понятия социального обеспечения.— Социальное обеспечение и социальное страхование.— Краткие исторические данные.

2. Социальное обеспечение во Франции.— Пенсионная система англо-саксонских и скандинавских стран. Принципы социального обеспечения в эпоху Французской революции. — Позднейшая эволюция. — Современная организация социального обеспечения во Франции.— Обеспечение старости в некоторых англо-саксонских и скандинавских странах (пенсионная система).

---

1. Тема этой лекции — публичная служба социального обеспечения.

Здесь прежде всего нужно указать на некоторую неясность очертаний и на чрезвычайную широту понятия — „социальное обеспечение“. Две новейшие работы по этому вопросу в нашей литературе — З а б е л и н, Теория социального обеспечения и Теоретические основы социального страхования, показывают, что самая терминология не совсем устойчива. В первой из этих книг, называемой „Теория социального обеспечения“, мы находим собственно говоря теорию социальной необеспеченности. Это — довольно обстоятельное экономическое объяснение происхождения двух главных недугов современного общества — безработицы и нищеты и доказательство неизлечимости этих недугов при капиталистическом строе. Вторая книга в первой своей половине представляет резюме первой, т. е. объясняет опять-таки причины социальной необеспеченности. Во второй половине она дает организационные принципы социального страхования, которые автор склонен отожествлять

с социальным обеспечением. На странице 121 мы читаем: „Социальное обеспечение (страхование) можно определить как совокупность мероприятий, учреждений и действий, направленных на борьбу с социальной необеспеченностью, т. е. на устранение социальных опасностей и их последствий, угрожающих уровню жизни рабочего класса". Здесь социальное страхование и социальное обеспечение определенно приравниваются друг к другу. Но на странице 200 мы видим, что социальное страхование есть лишь „форма социального обеспечения": оказывается, что понятие „социальное страхование" уже, чем понятие „социальное обеспечение". Я должен сказать, что именно с этим вторым построением я лично согласен и даже с той оговоркой, что социальное обеспечение и социальное страхование — это две формы публичных служб, которые надо изучать и излагать самостоятельно, потому что социальное страхование есть форма, очень близко связанная (это признает и Забелин) с трудовым правом, тогда как социальное обеспечение есть форма, связанная с правом управления вообще. Кроме того социальное страхование есть форма преходящая, тогда как служба социального обеспечения несомненно будет сохраняться очень долго и в социалистическом обществе.

Условимся о значении наших терминов. Что значит „обеспечение"? — Это значит — предоставление средств, предотвращающих какую-либо грозящую опасность. Когда говорят, что „кредитные билеты обеспечиваются всем достоянием государства", — это значит, что от опасности неразмена кредитных билетов их держатели ограждены золотым запасом и другими материальными ценностями. Когда говорят, что „крепость обеспечена боевыми припасами на три года", это значит, что у нее имеются средства защиты на указанное время против нападения.

Но что значит „страхование"? Это означает раскладку риска от известной опасности между кругом участников какого-нибудь дела или общественной группы. Например когда дома страхуются от пожара, то лица, имеющие дома, могущие сгореть, заранее распределяют между собой возможные и вероятные убытки от возникновения пожара, путем периодических взносов.

Если мы теперь посмотрим, как можно определить „социальное обеспечение“, то скажем, что это — деятельность публичной администрации, имеющая целью устранить ряд социальных опасностей, угрожающих жизни и определенному уровню существования широких кругов граждан, путем предоставления этим гражданам денежной или натуральной помощи.

Социальное страхование можно определить как систему ослабления риска, вытекающего из структуры данного общества, путем разложения этого риска на участников общественных процессов производства. Такими участниками обычно являются капиталисты или предприниматели, рабочие и в весьма значительной доле сейчас государство. И в социальном страховании принимают, как правило, участие: предприниматель, рабочий и государство. В последнее время рабочие стали выходить из круга страхователей; так дело обстоит у нас, и на том же положении настаивает передовая теория на Западе. Это показывает, что социальное страхование начинает приближаться к обеспечению: может быть потом, если отпадут предприниматели, оно целиком перейдет в руки государства и станет социальным обеспечением. Возражают: „станет только иной формой социального страхования, потому что риск будет разложен между всеми налогоплательщиками“. Однако это такая отдаленная связь с риском и такая во всяком случае отличная от страховых взносов форма его раскладки, что отождествлять страхование и обеспечение вполне никак не приходится. Я в данном случае разделяю мнение Вигдорчика, выраженное в его работе о Теории социального страхования, и Винокурова, выраженное в работе о Социальном обеспечении (1920 г.), которые настаивали именно на том, что социальное обеспечение есть форма более широкая и в своей идее отличная от страхования. Это — „страхование без взносов“, а тем самым нормальная структура страхования разбивается.

Необходимо далее учесть, что социальное страхование связано с капиталистическим обществом, что оно, возможно, будет эволюционировать и утратит свой теперешний взносово-распределительный характер между известным кругом

участников производственных процессов, но социальное обеспечение существовать будет еще долго и именно в социалистическом обществе достигнет вероятно наибольших результатов.

„Социалистический или коммунистический строй, — пишет Забелин, — устранит полностью социальную необеспеченность". Возможно, что тогда термин „социальное обеспечение" будет (Забелин на это указывает) в сущности неверен. Это будет известное содействие пострадавшему члену общества, но это не будет сопротивлением ненормальной, порождающей опасности организации общества.

Но задача социального обеспечения будет перед нами стоять еще долго: человечество еще долго не перестанет страдать от болезней, несмотря на блестящие успехи гигиены и медицины; не прекратятся и несчастные случаи как в промышленности, так и вне ее, старость и смерть останутся спутниками человека, нормальные физиологические процессы беременности и рождения попрежнему будут сопряжены с физическим страданием и неработоспособностью женщины.

Я считаю нужным остановиться на уяснении основных понятий, чтобы ограничить круг дальнейшего исследования. Социальное страхование я отношу к области трудового права и поэтому, ограничиваясь лишь минимумом замечаний исторического характера, его вам излагать не буду. Моя цель — дать очерк службы, направленной на прямую поддержку тех, кто еще работать и делать взносы не может, или тех, кто уже почему-нибудь работать не может — на страховое обеспечение детей, стариков и больных. Прежде всего нужно выяснить, от каких „социальных опасностей" приходится людей страховать в кругу ведения трудового права или „обеспечивать" в праве административном. Есть три грозных социальных опасности в капиталистическом обществе и на первых порах и в обществе переходного периода. Это во-первых риск потерять или не найти заработок, во-вторых опасность, угрожающая живой личности и ее трудоспособности, и в-третьих опасность, угрожающая продолжению рода рабочего. Первая опасность — потерять или не найти заработок — есть безработица, вытекающая из экономической конъюнктуры. Эта

опасность ослабляется пока только путем страхования от безработицы. Вторая опасность, угрожающая непосредственно живой личности трудящегося и через это угрожающая его заработку,— это возможность заболеть, выбыть из строя, понизить свою работоспособность. Тут может встать вопрос или о страховании или об общем государственном обеспечении. Преобладает пока первая система, но при известных условиях, как увидим, тут выдвигается и форма обеспечения. И наконец третья опасность, угрожающая продолжению рода, опасность ненахождения для матери возможности благополучно разрешиться, выкормить ребенка, пока он находится в самой первой, самой нежной стадии развития, опасность беспризорности для детей. Тут опять-таки необходимо не только страхование, но возможно (и чем больше, тем лучше) государственное обеспечение.

Необходимо заметить, что в социальном обеспечении есть прямая связь со службой здравоохранения и косвенная, но очень тесная, со службой просвещения. Поскольку мы стараемся защитить человека от опасности понизить свою работоспособность, от болезни, от преждевременной смерти, совершенно ясно, что социальное обеспечение связано с медицинской службой. Поскольку мы стараемся дать человеку возможность продолжать благополучно свой род, опять-таки родильница нуждается в медицинской помощи. И поскольку для того, чтобы обеспечение предоставлялось, требуются огромные материальные средства, мы нуждаемся в подъеме техники и в подъеме просвещения, потому что большее развитие просвещения дает новые технические ресурсы, продвигает вперед всю экономику, заставляет эволюционировать социальный строй и приближает нас таким образом к строю будущего, где будет или максимум социального обеспечения, или оно вообще станет ненужным за исчезновением необеспеченности. Если обратить внимание на историю, то легко увидеть, как техника и формы производства отражаются на постановке вопроса о социальном обеспечении. В далеком первобытном коммунизме, ранней ступени родового быта, существовала энергичная поддержка между членами данной общинной группы, даже суммирование и распределение продукта труда между всеми сочленами,

потому что в одиночку каждый человек был не обеспечен. В период мелкого производства, крестьянского и ремесленного быта, замечается иная постановка вопроса: у человека развивается известная связь с его полем, с его станком, представления о том, что от его ловкости и трудолюбия зависят известные результаты, и поэтому человек, впадающий в нищету, в известное разорение, считается даже как будто в чем-то виноватым:—„сам виноват", чего-нибудь „не досмотрел", не принял должных мер и т. д. К нему относятся с известным, я бы сказал, пренебрежением, иногда жалеют и помогают, но вместе с тем он—„нищий", он от общества „отбит в сторону". Если пострадавшему удается вновь обзавестись хозяйством, это положение исчезает, но пока он лишен своих индивидуальных средств производства, он в сущности находится в беспомощном состоянии. Нельзя же считать настоящей помощью ту случайную поддержку, которую оказывают индивидуальным неорганизованным порядком в виде милостыни.

В стадии более крупного промышленного производства исчезает представление о вине человека, впавшего в нищету. Слишком ясно, что люди при крупных производственных капиталистических переворотах разоряются и оказываются без работы совсем не по своей вине; вместе с тем этих разоренных и безработных бывает иногда так много, что оставлять их на произвол судьбы становится невозможно. Поэтому начинают организовывать (довольно впрочем поздно) известную общественную помощь в форме ли добровольных ассоциаций по оказанию регулярной помощи беднякам, в форме ли так называемой эльберфельдской системы [1], в форме ли трудовых земледельческих колоний,—этих форм в XIX веке много; наиболее реальной и быть может наиболее понятной психологии капиталистического общества оказалась форма страхования. Подобно тому, как исстари в морской торговле предприниматели страховали друг друга и своих клиентов от риска, сопря-

[1] Система, впервые примененная в городе Эльберфельде (Германия), состоит в разделении города на особые участки, в каждом из которых назначаются местным городским управлением специальные попечители о бедных, индивидуально обследующие каждый случай и указывающие, какая должна быть помощь.

женного с перевозкой грузов по морю, так теперь приходят к мысли, что человека, занятого в общественных процессах производства, истрепываемого в этих процессах, выбрасываемого без всякой вины на мостовую, нужно страховать от опасностей, связанных с капиталистическим строем, от экономических бурь, какими являются кризисы. Сначала начинают „страховать" от болезней, от инвалидности, от калечения, частого в теперешней промышленности, затем начинают развивать страхование на случай старости и безработицы. Первой вступила на этот путь, если не ошибаюсь, Германия.

Германия, по инициативе Бисмарка, издает 15 июня 1883 г. первый закон об общем обязательном страховании рабочих, закон, подводящий итоги добровольному страхованию, в значительной мере уже развитому в Германии и других странах [1]. Затем принимается закон о страховании от болезни, затем через год о страховании от несчастных случаев; через пять лет о страховании на случай инвалидности и старости [2]; в 1887 г. принимает аналогичные законы Австрия, в 1894 г.— Норвегия, в 1895 г.— Финляндия, в 1898 г.— Швеция, в 1900 г.— Испания, в 1901 г.— Голландия и Бельгия, в 1908 г.— Англия по болезни, инвалидности и безработице, в 1910 г.— Франция по старости и инвалидности и в 1912 г.— царская Россия.

Но несмотря на это развитие трудового индустриального права, в обществе остается много людей, которые не подлежат социальному страхованию обязательному и добровольному и которые страдают и страдают тяжело: сюда относится масса малолетних детей, лишившихся родителей, масса стариков, почему-либо не находящихся в „счастливом" страхуемом круге, и которые, достигнув известного возраста, потеряли заработок просто потому, что не могут конкурировать с молодыми. Перед обществом встает проблема, как с ними быть. Была давняя эпоха, когда полуголодное человечество освобождалось от своего лишнего балласта... истреблением. Люди XIX в. и начала XX в.,

[1] Задача Бисмарка была успокоить нараставшее среди рабочих недовольство и ослабить социалистическое движение.

[2] Новейший закон о страховании от безработицы принят в Германии в июле 1927 г.

помимо чисто моральных соображений, отвергают этот путь уже в силу того, что располагают крупными материальными ресурсами; теперь есть чем кормить, но помощь по методу страховки или частной благотворительности доходит до сравнительно небольшого круга обездоленных детей, стариков и инвалидов, людей искалеченных или хронически больных, доведенных до потери заработка. Европейское общество начинает раздумывать о правильном социальном обеспечении, начинает приходить к мысли о „праве на существование", к идее, что всем нужно, по недавней формуле Пилоти и Шнейдера, дать „возможность одеться, существовать и развивать себя или своих детей, если в том есть надобность".

2. Наш всегдашний образец для изучения западного законодательства, именно Франция — одна из первых поставила перед собой проблему социального обеспечения. Она еще в своей конституции 3 сентября 1791 г. выдвинула мысль, что должно быть создано одно общее учреждение по социальному обеспечению, учреждение централизованное, охватывающее всю страну, помогающее всем нуждающимся по самому широкому толкованию принципа „фратернитэ". Французская революционная практика обратила прежде всего внимание на необходимость обеспечения тех работников революции, в первую очередь военных бойцов ее, которые в силу тех или иных причин уже не в состоянии были продолжать свою деятельность. С этой целью был проведен еще до указанной выше конституции закон 22 августа 1790 г. об основных принципах пенсионирования лиц, прекративших свою служебную деятельность. Имелся в виду лишь сравнительно узкий круг работников самой же государственной администрации, получающих регулярное денежное пособие, как источник существования на старость или на случай инвалидности. Этот закон был впоследствии развит и подтвержден Наполеоном 15 жерминаля XI г., по нашему счету 1803 г. Наполеоном же был создан для увечных и старых военных (включая солдат) знаменитый дом инвалидов в Париже, где сейчас находится гробница самого императора. Затем последовала серия законов, так или иначе развивающих и дополняющих положение о пенсионировании государственных служащих,

поскольку для последних стремились создать стимул для хорошей и долгой работы: это — закон 1806 г., 1831 г., 1858 г. и наконец заменивший предыдущие закон 1924 г. (о нем немного позже). Первоначальный принцип, выдвинутый революцией,— был принцип прямой помощи без всяких предварительных отчислений и взносов. Но от этого принципа быстро отказались: средств государства не хватало даже на обеспечение небольшого числа гражданских служащих и офицеров, и было решено делать отчисления из их содержания ежемесячно, своего рода маленький страховой взнос, который капитализируется и затем идет на обеспечение вносителей после того, как они кончат службу или, по случаю их инвалидности, раньше времени.

Помимо вопроса об обеспечении работников государственной машины, в эпоху революции пришлось обратить внимание на вопрос об обеспечении большого количества беспризорных детей, появившихся в результате гражданской войны и многочисленных военных походов, пришлось также обратить внимание на значительное количество нищих отставных солдат, которые частью не могли найти приложения своего труда в деревне и на фабрике, частью отвыкли от работы, бродили по дорогам и нищенствовали. Недостаток средств мешал и здесь принять широкие меры.

За всем тем в конце революции мы находим наполеоновский декрет 19 января 1811 г. об устройстве беспризорных детей, который был позже подтвержден Наполеоном III 5 марта 1869 г. Принципы этого законодательства с тех пор очень мало изменились (о теперешнем его содержании я скажу позже).

В отношении борьбы с нищенством Франция осталась и по сие время при наполеоновском же законе 5 июля 1808 г. о нищих и бродягах, которые должны быть забираемы и водворяемы по месту жительства или сдаваемы в специальные „депо“, своего рода убежища, или в точном переводе, склады для нищих, где дают скудные средства для поддержания существования и держат до водворения на родину под караулом — режим, равносильный заключению. Сверх того французский уголовный кодекс для нищих-рецидивистов ввел специальную кару, и они в конце

концов попадают в тюрьму, хотя бывали случаи, когда их оправдывали ввиду того, что человек при всем желании не может найти работу. Таким образом из грандиозного замысла — создать всеобщую братскую помощь по всей стране — вследствие недостатка средств вышли в конце концов очень скромная, как увидим, организация помощи беспризорным детям, некоторая постановка обеспечения на полустраховом принципе для государственных чиновников и военных служащих и наконец почти исключительно репрессивные меры против нищенства.

С развитием французской промышленности естественно возник вопрос об обеспечении рабочих от болезней, инвалидности и т. д. Сначала пытались бороться против этих опасностей путем организации добровольных страховых обществ, так называемых „mutuelles", которые во Франции сейчас очень развиты; тут оказалось влияние примера английских трэд-юнионов, в своей основе бывших также своего рода страховыми обществами от болезней, старости, затем безработицы и на случай стачки. Далее создались специальные кассы при поддержке государства по страхованию моряков; наконец решено было в области страховки провести общее государственное страхование рабочих на случай даже просто старости, не говоря об инвалидности, и 5 апреля 1910 г. соответствующий закон был проведен.

При условии регулярных взносов определенного размера в течение ряда лет (такой же взнос делает предприниматель и значительные субсидии предоставляет государство), французский рабочий с 65 лет начинает получать известную пенсию, франков 100 в год [1]; он может начать получать пенсию и раньше, чем в 65 лет, если выразит на то желание; в этом случае пенсию соответственно уменьшают, рассчитывая ее по количеству сделанных взносов. Эта организация (которая обычно излагается в курсе трудового права и социального страхования) по существу потерпела во Франции крах. При мировой войне, при мобилизации всех или почти всех мужчин военного возраста, естественно получилось громадное затруднение со взносами

[1] По счету 1910 г.

и рядом законов 1915 и 1918 гг. взносы были приостановлены; в 1920 г. (6 августа) было постановлено, что те, кто пожелает продолжать страхование, могут внести за прошлое время все недовнесенные ими платежи. Это большая сумма, а молодые рабочие не особенно заботятся платить сейчас в предвидении далекой старости довольно крупные деньги; поэтому социальное страхование во Франции стоит сейчас под знаком вопроса.

В сущности сначала даже не знали хорошенько, куда прикрепить организацию по обеспечению старости, болезни и т. д. В 1886 г. в Министерстве внутренних дел имелась дирекция социальной гигиены и публичного обеспечения; в 1902 г. гигиену попытались выделить из Министерства внутренних дел; затем в 1924 г. организация касс по социальному страхованию рабочих на случай старости была слита с Министерством труда (как и у нас). Сюда же пробовали притянуть и охрану гигиены, но пока кроме путаницы из этого ничего не вышло. Организация еще не сложилась окончательно; во всяком случае, мы пока напрасно стали бы искать во Франции особых министерств социального страхования или социального обеспечения. Интересующее нас социальное обеспечение в строгом смысле остается в министерстве внутренних дел и в значительной мере охватывает лишь медицинскую помощь.

Главная тяжесть работы переносится на места, в департаменты. Основным рычагом является префект, исполняющий указания министра внутренних дел, причем в ряде случаев министр, как видим, имеет и прямые полномочия.

Я намеренно не вхожу в детали вопроса о военных пенсиях и пенсиях государственных служащих. Закон 14 апреля 1924 г. и специально военный закон 31 марта 1919 г. очень сложны, связаны с последствиями мировой войны и представляют специфически французский интерес. О них следует заметить следующее: во-первых они построены по принципу удержания из жалования, по полустраховому принципу (хотя государство очень много приплачивает); во-вторых пенсию можно получать только с 60—65 лет от роду, прослуживши притом 30 лет на „сидячей службе“ (в канцелярии) или 25 лет в „активной“,

причем ранения и военные кампании сокращают срок и дают известные права вдовам и сиротам; в-третьих поскольку кандидатов на военные пенсии после мировой войны оказалось громадное количество, пришлось создать специальный упрощенный пенсионный суд по этому вопросу, чтобы разгрузить административную юстицию и дать скорейшее удовлетворение многим нуждающимся. Эта идея создания специального быстро действующего пенсионного суда с тремя инстанциями (с апелляцией и кассацией) — интересная идея и может быть ее стоило бы разработать и в других местах, так как нужно сказать, что во всех странах одним из величайших зол пенсионного дела является страшная волокита с назначением пенсий и трудность для пенсионера добиться признания своих прав.

После этих беглых замечаний о полустраховых пенсиях я обращусь к вопросу прямого обеспечения и прежде всего так называемого (во Франции) „обеспечения медицинского". Здесь мы имеем два основных начала: первое — всякий француз, не имеющий средств, может просить о занесении его в список нуждающихся в бесплатной медицинской помощи. Это занесение делает муниципальный совет коммуны. На каждой сессии совета рассматриваются ходатайства, составляются списки и выставляются в секретариате коммуны. Каждое заинтересованное лицо в течение 20 дней может обжаловать список; жалобы эти рассматриваются в упрощенном административном порядке в кантональной комиссии под председательством мирового судьи. Приэтом, чтобы попасть в список, надо быть французом, быть домицилированным, т. е. проживать в течение года в данной коммуне, не подпасть под позорящее осуждение, не иметь средств к существованию кроме своей работы. При этих условиях гражданин признается подлежащим приему в госпиталь (в случае болезни) или лечению на дому, если у него есть квартира, для чего к нему посылается врач, получающий вознаграждение от администрации (закон 15 июля 1893 г. с поправками в 1898 и 1906 гг., и 1 августа 1919 г.).

Второе основное начало французского законодательства по данному вопросу состоит в признании, что все старики, старше 70 лет и все неизлечимо больные имеют, как во Франции

говорят, „титр", т. е. не право, а основание для того, чтобы получать или медицинскую помощь (в форме госпитальной) или маленькую пенсию на поддержание существования, колеблющуюся от 5 до 20 франков с приплатой 10 франков от государства (закон 14 июля 1905 г.; с изменениями по 28 июня 1918 г.).

Нужно отметить, что для того, чтобы воспользоваться „титром" на старческую пенсию после 70 лет, нужно иметь пребывание не в один год, а более 5 лет в данной коммуне. Характерная особенность — обсуждаются списки стариков и неизлечимо больных в секретном заседании муниципального совета; повидимому число обеспечиваемых всячески стараются сжать, но предложения об этом сохраняются в тайне; однако решение совета можно обжаловать перед органами административной юстиции.

Перехожу к вопросу о помощи родильницам, вопросу об обеспечении продолжения рода трудящихся. Для того, чтобы женщина имела право на государственную помощь при состоянии беременности, необходимо, чтобы она принадлежала к французскому гражданству; затем необходимо, чтобы женщина не имела других ресурсов к существованию, кроме своей собственной работы, имела годичное пребывание в данной общине и была допущена в порядке занесения в особый список к пользованию благом обеспечения. Благо это очень скромное — ежедневная выдача в размере от 50 сантимов до $1^1/_2$ франка, смотря по поясу местности. Кроме ежедневной выдачи, выдается в течение 4 недель до родов и 4 после родов ежемесячно по 15 франков при условии, что в это время ею прекращена физическая работа и что мать кормит сама; здесь имеется в виду охрана здоровья ребенка. В связи с тяжелыми условиями жизни, 31 декабря 1917 г. был проведен закон о помощи многочисленным семействам. Многочисленными считаются семьи, состоящие из 4 детей, если родители живы, из 3, если муж жив, из 2, если муж умер, причем требуется недостаточность средств к существованию, годичное пребывание в данной коммуне и секретное обсуждение списка в муниципальном совете. Средства помощи сравнительно невелики — выдается от 60 до 90 франков в месяц. С 1918 г. государством прибавляется еще 10 франков. Таким образом

вдова может получать 100 франков при двух детях, а если их больше,— тоже только 100 франков; это конечно лучше, чем ничего, но немного.

Нужно остановиться еще несколько подробнее на французских законах об охране детей. Во Франции распространен обычай в городах (даже среди рабочих) сдачи детей на выкормку в деревню. В 1874 г. был издан так называемый „закон Русселя", устанавливающий, что родители, сдающие на выкормку ребенка, должны оповещать мэра коммуны, а те, кто принимает детей, обязаны быть занесены в особый список и в течение трех дней должны декларировать каждый прием (были злоупотребления: подмен, умерщвление и т. д.). Вообще меры по охране детства во французском законодательстве довольно развиты. Интересен в этом направлении закон 1919 г. Дети разделяются на две группы: дети под покровительством публичной власти и дети под опекой публичной власти. Под покровительством находятся те, которые сданы в приюты (убежища), потому что они оказываются в беспомощном состоянии ввиду болезни или тюремного заключения родных: последние случаи нередки и представляют опасность для ребенка, так как указывают на некоторую близость к преступлению. Под „покровительство" далее передаются дети, которые по приговору суда направлены в публичное убежище, потому что они совершили правонарушение, или над ними совершили правонарушение и они нуждаются в публичной защите. Под покровительством дети находятся временно, впредь до выздоровления или освобождения родных или приискания кого-либо, кто возьмет на себя заботу о таком ребенке. Но могут быть дети, которых никто не берет и у которых нельзя установить родителей,— это подкидыши, дети не грудные, но оставленные родителями, дети осиротевшие и наконец дети, находящиеся в исключительно дурных условиях в семье: говоря проще, это дети вполне беспризорные. Таких детей государство берет под опеку, когда их подкидывают или приводят; от приносящих запрещается требовать каких-либо сведений о ребенке; приносящее лицо может дать их по своему желанию, но если отказывается дать, то лишается права требовать ребенка обратно. Беспризорных детей кормят в убежище,

пока они малы: при достижении известного возраста их передают на воспитание крестьянам за определенную плату со стороны государства, причем по достижении 14 лет их помещают в обучение какому-нибудь мастерству, или оставляют у крестьян, если они принимают такого ребенка и он входит в их семью и помогает в хозяйстве.

Я привел законодательные данные относительно материальной помощи, оказываемой во Франции для обеспечения борьбы с болезнями и с опасностью для продолжения рода.

Третий указанный выше случай социальной опасности — это потеря заработка. Здесь нужно указать, что страхования от государственной безработицы во Франции не существует и разумеется не существует невозможного при капиталистическом строе пенсионирования безработных, существует борьба с нищенством, о которой я говорил.

Остается сказать несколько слов об организации дела социального обеспечения во Франции.

В каждой коммуне должно быть бюро обеспечения, или благотворительности, или госпиталей; бюро эти могут сливаться между собой в различных комбинациях. В принципе коммуне полагается иметь комиссию по госпиталям, затем на нее могут быть возложены функции по социальному обеспечению и благотворительности. Если создается комиссия по социальному обеспечению, то комиссию по госпиталям создают отдельно, но не наоборот. Это комиссии муниципального совета, ведающие медицинской помощью и распределением маленьких пособий, которые выдаются от коммуны, с приплатой государства тому или иному бедняку. Приэтом ставки выдачи неизлечимым больным и старикам утверждаются министром внутренних дел. Префект утверждает большую часть решений коммунальных комиссий, и министерство внутренних дел по представлению префекта может любую комиссию распустить. Французы считают, что это децентрализованная организация. С нашей точки зрения это централизованное управление, хотя может быть в меньшей степени, чем в других отраслях, например в народном просвещении. Во Франции однако считают эту организацию децентрализованной, потому что нет специального министерства обеспечения и потому что все расходы падают на местный бюджет, —

децентрализация скорей финансовая, чем административная. Вот основные линии, которые можно указать. Как видите, принцип прямого пособия, прямой помощи со стороны публичной власти стоит в очень ограниченных рамках, и выдачи строго контролируются. Централизм и надзор особенно сильно чувствуется в Париже: все формы помощи находятся не в руках муниципального совета, а в специальном учреждении, во главе которого стоит „директор публичного обеспечения", назначаемый министром внутренних дел; этот директор — полновластный распорядитель всего социального обеспечения в Париже (закон 1849 г.).

Я только что говорил о том, что помощь в смысле прямого пособия со стороны публичной власти во Франции невелика. В некоторых западных странах пошли дальше Франции, прежде всего по отношению к старикам. Если во Франции неимущий старик старше 70 лет может получать маленькую пенсию, то в Дании законом 1891 г. было установлено, что всякий нуждающийся старик старше 60 лет может получать пенсию, причем размеры ее не указаны; требуется лишь, чтобы пенсия была достаточна для существования. В каждом случае положение пенсионера обследуется индивидуально местным муниципальным управлением, и пенсия назначается в различных размерах, в среднем 80 рублей в год на наши деньги (нужно заметить, что размеры пенсий растут).

Далее следует указать на Новую Зеландию, Англию и Австралию. Во всех трех странах был проведен, помимо рабочего страхования, закон о старческих пенсиях. В Новой Зеландии он был проведен в 1898 г., причем пенсионирование устанавливалось с 65 лет. Для получения пенсии требуется, чтобы данное лицо проживало 25 лет в Новой Зеландии, чтобы в течение 12 лет оно не было подвергнуто больше 4 раз тюремному заключению на срок свыше года и вообще в течение 25 лет просидело в тюрьме не больше 5 лет, чтобы оно не покидало в течение 12 лет без уважительной причины жену или мужа и детей малолетнего возраста и наконец в течение пяти последних лет вело трезвый образ жизни; при этих условиях оно может получать до 260 рублей. В Англии в 1908 г. был проведен закон, устанавливающий пенсию старикам 70 лет до 130 рублей.

причем пенсии варьируются по известной скале: если есть посторонний доход, пенсия уменьшается; установлен опять-таки ряд условий для получения пенсии. В 1908 г. в Австралии проведена пенсия для стариков и инвалидов, старческая „помощь" мужчине с 65 лет и женщине с 60 лет, для инвалидов возраст не играет роли — инвалид может получать пенсию в 16 лет, если он потерял трудоспособность на работе.

Я не буду вдаваться в дальнейшие подробности,— важно указать принцип, что уже в 4 странах было проведено начало социального обеспечения стариков вне зависимости от страховки и какого-нибудь специального повода „заслуги". Всякий старик, который находится в указанном законом положении, пенсию получает. В этом направлении я думаю законодательство будет везде эволюционировать в дальнейшем, но пока, в связи с экономическими кризисами, Западу пришлось на этом остановиться; говоря теоретически в капиталистическую эпоху чисто пенсионная постановка обеспечения мыслима только в богатых странах и в известной мере за счет стран бедных. В будущем строе при плановом хозяйстве можно вероятно будет добиться большего.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

ПРАВО СЛУЖБ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ В РУССКОМ ПРОШЛОМ

ЛЕКЦИЯ VIII.

СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В РУССКОМ ПРОШЛОМ.

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Организация школы непосредственно перед 1917 г.: ряд исторических наслоений. — Необходимость их освещения.

2. Эволюция дела просвещения в России. — XVII—XVIII в. Роль городской буржуазии и зажиточного крестьянства; старообрядческая народная школа. — Правительственные опыты XVIII в. — Академия и университет. — Дворянская и духовная школа. — Тяга к образованию. — Вольно-экономическое научное общество.

3. XIX в. — Процесс капиталистического развития. — Эпоха Александра I, идея единой школы, университетский первый устав; министерство просвещения; развитие ученых обществ. — Эпоха Николая I, реакция; судьба старообрядческой школы, реакция в средней и высшей школах, второй университетский устав.

---

1. Мы видели, как постепенно тускнели в течение XIX в. во французских законодательстве и практике яркие и интересные педагогические идеи, выдвинутые в эпоху французской революции; видели, как в других государствах под влиянием технических потребностей современной промышленности идея единой многоступенчатой школы уклонялась к техницизму и практицизму; видели, как медленно, под влиянием по большей части налетавших эпидемий, развивалось на Западе санитарное и социально-гигиеническое законодательство; видели наконец, что для того, чтобы дать возможность широким кругам населения пользоваться охраной здоровья, приходилось ставить вопрос о медицинском обеспечении, и тем самым связывать проблему здравоохранения с проблемой социального обеспечения неимущих лиц; видели, что в области социального обеспечения пока

что сделано сравнительно немного по охране известного уровня существования детей и стариков, и что лишь некоторым, сравнительно богатым или счастливо расположенным государствам удалось выявить идею обеспечения под старость всех, кто в этом нуждается. Результаты в общем очень скромные, шаги вперед большей частью вынужденные угрозой вырождения или одичания. Я этим отнюдь не хочу сказать, что на Западе в изучаемой нами области ничего не достигнуто, или что все достигнутое на Западе очень плохо; напротив, все новые идеи в деле организации просвещения, социального обеспечения, охраны здоровья — создавались пока что именно западными мыслителями и западными юристами и администраторами проталкивались в жизнь. Если сейчас мы хотим итти дальше и глубже, ставить вопросы социальной культуры шире, то должны сказать совершенно прямо, что постоянно учитываем достигнутое уже на Западе; в большинстве случаев мы ему технически подражаем. Однако мало знать, что на Западе сделано, мало желать сделать больше — необходимо учесть ту почву, на которую предполагаешь пересаживать, в расширенном и улучшенном виде, приемы и учреждения, намеченные еще в предыдущую эпоху расцвета капитализма. В России, по нашей общеизвестной склонности к подражанию, в области например, народного образования не раз делались попытки пересаживания тех или иных образцов, осуществления тех или иных идей, — без надлежащего учета обстановки. И вот почему раньше, чем излагать основные черты того бесспорно крупного дела, которое сейчас в области служб социальной культуры совершается у нас, я хотел напомнить вкратце историю развития этих служб в русском прошлом. Эта вторая часть курса должна дать — после обзора принципов служб социальной культуры, созданных западной передовой средой XIX века, и до обзора того, что создает современное государство переходного периода — известный грунт для перехода к новому предмету изучения. И важнее всего это предварительное обследование грунта как раз в области школы.

„Школа каждого народа есть органически развивающийся продукт его культурной жизни. Школу, выработ-

танную в другом народе и выросшую при иных условиях, нельзя пересаживать без изменения на чужую почву, — она должна будет неизбежно приспособляться и видоизменяться в соответствии с новыми условиями ее существования, она должна так сказать акклиматизироваться. Нельзя также теоретически созданный или надуманный тип школы осуществлять в сколько-нибудь широком масштабе, не приспособив его к существующим условиям" (Н. Чехов). Нельзя проводить ту или иную организационную идею в совершенно другие бытовые условия и особенно в другую классовую среду с другой ориентацией всей государственной машины, не изучая внимательно предшествовавших приемов и построений этой государственной машины в данной службе. Поэтому я и начну свой очерк школьного дела в России несколько издалека.

Русская школа перед октябрьским переворотом отличалась необыкновенной сложностью и пестротой своих типов: даже разбирая чисто филологически те названия, которые у нас употреблялись для обозначения учебных заведений, мы сразу увидим, что у нас было исключительно много наслоений и заимствований. Мы обозначали школу старым славянским именем „училище" и заимствованным из Польши словом „школа"; наряду с этим встречаются латинско-польский термин „семинария", латинско-германский — „гимназия", французские названия „института" и „пансиона". Высшую школу называли то „университет", то „академия", то „институт", то вновь старым термином „училище". Мы имели Мариинскую женскую школу, женские институты и гимназии, епархиальные женские училища, мы имели мужскую классическую гимназию и реальное училище, кадетские корпуса и духовные семинарии и т. д. и т. д. При этом определенное название не означало всегда школу одного и того же типа. Н. В. Чехов указывает, что городских начальных училищ у нас было от 3 до 7 типов и все они создавались в разные эпохи; одна система нагоняла другую и создавалась чрезвычайная пестрота исторически наслаивавшихся форм школы.

Разбираться во всех этих наслоениях не нужно, поскольку мы не занимаемся специально педагогикой, но показать главные линии я считаю необходимым.

2. О постановке дела народного образования на Руси можно серьезно говорить приблизительно с начала XVII в.: раньше этого встречаются отдельные отрывочные указания на необходимость создания училищ, необходимость обучения „грамоте и пению церковному", но на практике никакой серьезной постановки дела и даже сколько-нибудь многочисленных школ не имелось. Простая грамотность являлась уделом только лиц, сравнительно высокопоставленных и притом очень немногих. Далеко не все московские бояре умели подписывать свое имя даже в XVII в. Тяга к образованию начинается у нас под влиянием юго-западной городской буржуазии. Сталкиваясь с польской культурой и с польской латинской школой, мещане Волыни и Прибужья испытывали потребность вооружиться теми же познаниями, какими были вооружены их конкуренты, или их эксплоататор, местный крупный польский землевладелец; они этого не могли сделать, не организовав между собой „братских школ", где проходились чтение, письмо, церковно-славянский язык, элементы латинского языка, являвшегося тогда пробным камнем учености, и даже греческий язык, который связывался с православным богослужением: увлеченная религиозными спорами с католицизмом городская буржуазия западной Руси оказалась в состоянии создать такие школы, несмотря даже на правительственное противодействие.

Из Киевской академии, высшей и лучшей из западнорусских школ в XVII в., начали проникать в московскую Русь первые профессиональные педагоги, сначала в царские и боярские семьи, а затем, — по мере увеличения числа пришельцев и по мере того, как московское правительство приходило к сознанию необходимости создать кадры образованных служащих, — в качестве преподавателей постоянных организованных школ, вроде Славяно-греко-латинской (или Заиконоспасской, по местонахождению) академии, где учился будущий основатель Московского университета Ломоносов.

С возникновением раскола в конце XVII в. на почве религиозной борьбы приступила к созданию своих собственных школ северо-восточная тогдашняя буржуазия — зажиточное крестьянство и отчасти городское купечество, ушедшее в

раскол в конце XVII в.; для борьбы с официальной церковью и „завозной ученостью“ старообрядцы организовали кадры своих учителей и пытались создать свою школу. Эти „раскольничьи“ народные школы для распространения грамоты и для охраны отдельных немногих, но самостоятельно выработанных культурных традиций в нашем народе, сделали много, несмотря на все гонения со стороны правительства. „Раскольничьи мастерицы“, как называли девушек-учительниц в таких школах, просуществовали у нас в России до конца XVII в., особенно в северных губерниях и Сибири. Н. В. Чехов высказывает предположение, что и сейчас они не исчезли. Надо сказать, что преподававшиеся в этих школах знания были крайне элементарны: чтение, письмо и „крюковое пение“ (церковное) по старым обрядам. Государство стояло к этой школе в определенной оппозиции и стремилось создать собственную школу — „свою“ как по идеологическим данным (по тогдашнему религиозным), так и по роду дававшихся познаний, соответствовавших потребностям государства. Энергическое насаждение школы государством у нас ведет начало от эпохи Петра I. Петр I реформировал жизнь круто, причем нуждался в большом кадре специалистов. Выписывая их из-за границы, он вместе с тем создал специальные технические школы, куда загонял привилегированные кадры служилого дворянства весьма суровыми мерами, вплоть до угрозы отдать в солдаты без выслуги всех дворянских детей, которые не будут уметь читать. Он создал навигационные школы для морской службы, цифирные для начатков математики: далее были созданы гарнизонные школы, низшая ступень, качественно отличавшаяся от тех же „раскольничьих“ народных школ скорее в худшую сторону, с той общей разницей, что, вместо подготовки старообрядческих начетчиков, основной целью было натаскивание в элементарных познаниях будущих офицеров Петровской армии. После Петра прирожденная флегма российского недоросля взяла свое, и школы начали закрываться за отсутствием учеников, несмотря на (платонические) угрозы со стороны правительства.

Однако Петр, пробивший дорогу на Запад, успел так или иначе втянуть Российское государство в орбиту торгового капитализма и заложил в очень элементарной форме основы развития будущей промышленности и основы будущего класса русской промышленной буржуазии [1]. Факт втягивания страны в орбиту новой экономики оказался в деле создания школы сильнее, чем юридические предписания и угрозы. Была потребность в новом образовании, была необходимость выдерживать так или иначе конкуренцию с немецкими офицерами, приезжавшими в Россию на службу, и немецкими торговцами, с которыми приходилось сталкиваться. И в результате мы видим, что во второй половине XVIII в. в России разговоры об образовании начинают становиться всеобщими и уровень школ несколько повышается. Подчеркну, что „раскольничья школа", несмотря на гонения, продолжает существовать в народе на всем протяжении XVIII в. и имеет свою (довольно грустную в силу обрушившихся на эту школу преследований) историю. История эта, надо признать, недостаточно разработана, но несомненен факт, что данная школа существовала и, при поддержке богатого старообрядческого купечества, даже развивалась [2].

Наряду с этим развивающаяся торговая буржуазия и правящее дворянство стремятся создать свою систему образования, более прочную и широко поставленную. К этому стремится и духовенство, испытавшее в богословской области конкуренцию образованных католических и лютеранских священников, наезжавших с Запада, и нуждавшееся в известном образовании, чтобы поддержать некоторый блеск церкви. Мы видим создание в XVIII в. духовных школ, — начальных семинарий и „духовных академий", из которых выходит ряд талантливых светских деятелей (напомню о Сперанском, ученике духовной семинарии).

В середине XVIII в. мы видим создание чисто дворянской классовой сословной школы, — шляхетского корпуса

[1] См. для подробностей книжку Берлина о русской буржуазии, 1925 г.

[2] В оригинальном очерке Лескова — Раскольники города Риги (1863) даны любопытные указания и материалы по вопросу о старообрядческих старых школах.

и института благородных девиц. Первый корпус был создан в 1732 г., первый институт — Смольный — в 1764 г.: это специальные привилегированные школы для обучения будущих руководителей государственной машины (высших офицеров и чиновников) и для подготовки им квалифицированных жен, потому что практически иной деятельности выходящим из женских институтов не предусматривалось. Наряду с этим создается более серьезная и общая система школы в виде гимназий, Академии наук (в Петербурге) и первого русского университета (в Москве). Академия наук, двухсотлетие которой праздновалось в 1925 году, это создание Петра I, руководившегося советами Лейбница.

Поскольку в начале XVIII в. русских ученых в сущности не имелось, была сделана попытка подготовить молодые русские кадры научных работников; была создана академическая гимназия, где „лекции" читались первоначально по-латыни и по-немецки, ибо русским языком лекторы не владели. Также велось преподавание в созданном 12 января 1765 г. нашем Московском университете, первом на русской территории. Первыми профессорами были немцы, шотландцы, вообще люди, приехавшие из-за границы: русские студенты, число которых в начале было незначительно, очень страдали от непонимания языка своих учителей; поскольку в семинариях и духовных школах XVIII в. преподавали латынь, постольку кадры студентов в первом университете и гимназиях у нас образовались из семинаристов, которые знали латынь и могли с грехом пополам понимать профессоров. Исторический факт, что „первый призыв" российских студентов и будущих профессоров состоял из выходцев из духовного звания, объясняется просто незнанием другим сословием нужного языка. Дворяне, для которых имелись свои особые школы (корпуса), появились в Московском университете впервые в конце XVIII в. Сколько мне известно, первыми русскими дворянами в Московском университете были братья Лыкошины в 1798 г. (из Смоленской губернии). До тех пор университет пополнялся, это важно заметить, более демократическим слоем, чем-то средним между вполне порабощенными крепостными и высокопоставленным дворянством: в университет шли или семинаристы, или, как Ломоносов, крестьяне,

выбывшие из податного сословия и получившие возможность добраться до университета. Это были счастливые единицы, люди, выбившиеся наверх, „благодаря терпению и благородной упрямке“ (Ломоносов) [1]. Проложив себе дорогу благодаря образованию, первые интеллигенты были очень склонны его ценить и распространять. Этим, помимо продолжавшегося нажима экономики [2], объясняется то явление, что во второй половине XVIII в. у нас начинается усиленная пропаганда необходимости просвещения, которая была пожалуй интенсивней и шире поставлена, чем во многих западных странах: напомню такого значительного деятеля, как Новиков, все свои силы и средства, как говорится, „всю душу“ положившего на распространение просвещения.

В эту эпоху у нас начинают создаваться и первые научные общества: таково Вольное экономическое общество 1765 г., взявшее своим гербом пчелу, несущую мед в улей (герб любопытный — символ значения труда и важности экономических условий в жизни). Это Вольное экономическое общество первое предприняло обследование дела народного образования в России (оказавшегося весьма и весьма дефектным) и поставило в связь дело народного образования с развитием экономики страны.

Начавшееся тогда же увлечение идеями швейцарских прогрессивных педагогов — в особенности Песталоцци и Руссо — повело к выработке планов развития народной школы.

Таков был план Янко де Мириева в 1786 г. Было предположено создать целую сеть народных школ трех типов: малое двухклассное училище с двухлетним обучением, среднее училище с трехгодичным обучением и наконец главное или центральное училище. Средний тип был вскоре исключен и осталась двухстепенная система: малое училище (двухгодичное) и главное (четырехгодичное). Эти училища послужили образцом для будущих уездных училищ и гимназий, — основной тип школ у нас в первой половине XIX в.

---

[1] См. о Ломоносове — Коваленский, М., Русский ученый конца XVIII в.

[2] Откликом на этот нажим является создание в 1773 г. Горного училища — позже знаменитого Горного института в Петербурге, удовлетворявшего потребностям горной промышленности.

3. При Александре I в русском народном хозяйстве довольно определенно сказывается постепенный переход на новые капиталистические рельсы; под влиянием возраставшего спроса на образованных и просто грамотных людей и под влиянием проникавших с Запада идей французской революции, была построена новая школьная схема, проведена большая реформа 1803—1808 гг., использовавшая отчасти недоконченную реформу Янко де Мириева. Организовано было особое министерство народного просвещения. Решено было создать университеты, гимназии и низшего типа училища на местах, причем каждому уездному училищу были подведомственны приходские одноклассные школы; директор каждой гимназии, находящейся в губернском городе, ведал всеми школами данной губернии, и наконец университету была подведомственна целая группа гимназий. В добавление к московскому были созданы университеты в Петербурге, Казани, Харькове и возобновлен старый (основанный шведами) университет в городе Юрьеве-Дерпте-Тарту, теперешней столице Эстонии. Затем целый ряд главных училищ был превращен в губернские гимназии, которых было к 1908 г. 32; имелось 126 уездных училищ и несколько тысяч одноклассных „приходских школ", довольно часто, по недостатку средств, существовавших на бумаге [1].

Эта система школ с четырьмя соподчиненными ступенями: приходская, уездная, гимназическая и университетская, возможность передвижения из одной школы в другую, с постепенным нарастанием объема программы и наконец первоначальная идея: прием без различия сословного происхождения в среднюю и высшую школу,— были навеяны тогдашними французскими школьными реформами и теми уроками, которые наше дворянство получило в борьбе с французской революцией; немного не хватало, чтобы мы получили единый университет в стиле Наполеона; поскольку однако у нас большинство ученых и профессоров были выходцами из Германии, в нашей высшей школе

[1] Я опускаю создание на крупные пожертвования специальных отдельных школ — Филологического Нежинского института Безбородко (1805—1820 гг.), Ярославского Демидовского лицея (1805 г.) и Лазаревского института восточных языков (1815 г.).

удержался тип германский с четырьмя собранными в одно целое факультетами (тип, к которому вернулась позже, как мы знаем, и Франция).

Торговая и уже значительная промышленная буржуазия и передовое дворянство стремились к развитию школ, к созданию единой школьной бессословной системы; с другой стороны главная масса дворянства не прочь была сохранить свою обособленную школу и даже развить ее. Царскосельский лицей, например, созданный в 1811 г., был высшей школой, созданной специально для молодых людей из правящих классов, для подготовки их к высшим государственным должностям. Но таков был дух первых десятилетий XIX в., такова была сила освободительной „заразы", шедшей тогда из французского революционного центра, что, как известно первый выпуск Царскосельского лицея дал Пушкина, дал целый ряд декабристов, дал одну из интереснейших в политическом и культурном смысле плеяду русских деятелей.

Одновременно с этим около университетов создается ряд ученых обществ, сильно захватывающих высшие слои: Общество истории и древностей российских (1804), Общество любителей российской словесности (1811), Общество испытателей природы (1805) и др. Создаются крупные публичные библиотеки (Петербургская в 1810 г.). Так было, пока Франция импонировала Европе; дело изменилось с крушением империи Наполеона. Поскольку непосредственная опасность от натиска Запада миновала, поскольку дворянство не склонно было расставаться с даровым крепостным трудом и уступать свои правящие позиции растущей буржуазии, а буржуазия была еще слаба, поскольку массы были в общем чрезвычайно темны, надо было ждать в неособенно далеком будущем сильной реакции. Она и началась еще при Александре I, при идеологическом содействии духовного сословия, которое, охраняя свое обособленное положение, создало целый ряд духовных академий и было особенно склонно становиться в оппозицию к натиску новых, светских, полуязыческих идей, шедших с Запада. Представители высшего духовенства начинают во второй половине царствования Александра I, в полосу его мистических увлечений, поход против высшей школы,

против профессоров, против „либеральных идей", выразившийся известным разгромом Казанского и Петербургского университетов Магницким и Руничем; из первоначальных реформ Александра I уцелела ступенчатая система школ и организация министерства народного просвещения по французскому образцу с централизованными округами и особыми назначенными „попечителями округов". Если в 1804 г. мы видим либеральный университетский устав с выборным ректором и выборными из среды профессоров, с университетским советом, с университетским судом по всем делам, кроме тяжких уголовных и гражданских по недвижимому имуществу, то в 1820 г. тот же устав остается только на бумаге, на практике же проводится назначение деканов и ректоров, вводится военная дисциплина среди студенчества и появляется знаменитая надпись в Казанском университете на кафедре философии: „Блюдитеся, да не прельстят вас философией" (цитата из апостола Павла); профессору философии приходилось читать с такой кафедры и вероятно переживать довольно тяжелые минуты. Реакция в школьном деле продолжалась в николаевскую эпоху. В 1828 г., через три года после декабристского восстания, мы видим первую гимназическую контрреформу с усиленнейшим насаждением древних языков, с переводом гимназий на схоластическую ориентацию, на тупую гимнастику памяти, с усилением строгости режима, с расцветом телесных наказаний в средней школе. Мы видим отрыв ступеней школы одной от другой, видим всяческое поощрение сдачи дворянами их детей в казенные государственные кадетские корпуса, институты, училище правоведения, специально созданное для подготовки высших государственных деятелей, видим проведение сословного принципа при допущении детей в ту или иную школу (с предпочтением дворян) и усиление казенного режима в школах. В 1829 г. наносится тяжелый удар народной „раскольничьей школе", которая в первые терпимые года царствования Александра I успела развиться. „Раскольничьи школы" были закрыты повсеместно, даже на западных окраинах, в той же Риге, где они сделали значительное культурное дело; результатом этого закрытия нередко было сильное одичание молодежи: в Риге тысячи

русских детей остались на улице, в немецкие школы не шли, в православные тоже не шли и, не зная чем заняться, создали кадры беспризорных, среди которых начались и орлянка и картеж, и пьянство, и проституция девочек, и педерастия среди мальчиков, и многое другое, что описано с необыкновенной яркостью Лесковым (1863 г.), и что происходило — по его указанию — благодаря тому, что дети оставались без самого элементарного руководства и элементарной дисциплины, которые существовали даже в школе старинного „раскольничьего" типа.

При Николае I созданы были особые городские училища специально для детей мещан на совершенно особых основаниях реформы 1836 г.; учителя должны были заниматься с учениками до 12 час. дня бесплатно, а после 12 час. могли работать с другими частными платно, поэтому они предпочитали заниматься после 12 час., так как учитель получал гроши, а жить было нужно. Создалась привилегия на получение даже элементарного образования только людьми зажиточными. Усиленно развивалась сословность школы с прикреплением людей определенного сословия к той или иной категории учебного заведения, в частности было создано для духовенства прикрепление к „бурсе"— ужасному типу школы, который с натуры описан Помяловским в известных „Очерках бурсы". Дворянство прикрепляли к корпусам, мещан к городским школам, крестьяне в лучшем случае получали образование в удельных школах, созданных графом Киселевым на средства, собиравшиеся с удельных крестьян; школ было мало, потому что поборы крестьян тяготили, и после того, как налог был отменен, школы довольно быстро закрылись. Поскольку обучение грамоте росло, оно шло в очень немногих школах, которые создавались или либеральными помещиками, или бродячими учителями из расстриженных дьячков и отставных солдат, несшими в деревню крайне элементарную грамоту и „цифирь". Тяга к образованию тем не менее в 30—40-х годах у нас чувствуется и в тех же высших слоях, несмотря на усилия заглушить и умертвить школу, правительству не удается добиться желательных ему результатов. В 1848 г. классическая гимназия была круто заменена реальным образова-

нием с уничтожением древних языков, ибо древние языки и история — паче чаяния — оказались средством распространения республиканских идей среди молодежи.

В тех же 40-х годах, несмотря на сравнительно слабый подбор профессоров для высших школ, несмотря на тяжелые материальные условия, в которые они ставились, мы видим в Московском университете блестящий круг студенчества, а впоследствии молодых профессоров и даже политических деятелей, которые вышли из стен университета. Среди будущих профессоров выдавался историк Тимофей Грановский; среди будущих политических деятелей — Герцен. Последний сохранил нам любопытную характеристику московских профессоров 30—40-х годов. „Ректором, — говорит он, — был тогда Двигубский, один из остатков и образцов допотопных профессоров или лучше сказать допожарных, до 1812 г. Они вывелись теперь, но в те времена начальство университетом занималось мало, профессора читали и не читали, студенты ходили и не ходили, притом не в мундирных сюртуках, ad instar конногвардейских, а в разных отчаянных и эксцентричных платьях, в крошечных фуражках, едва державшихся на девственных волосах.

Профессора составляли два стана или слоя, мирно ненавидевших друг друга: один состоял из немцев, другой из не-немцев. Немцы, в числе которых были люди добрые и ученые, как Лодер, Фишер, Гильдебрант и Гейм, вообще отличались незнанием и нежеланием знать русского языка, хладнокровием к студентам, духом западного клиентизма, ремесленничества, неумеренным курением сигар и огромным количеством крестов, которых они никогда не снимали. Не-немцы со своей стороны не знали ни одного живого языка, кроме русского, были отечественно раболепны, семинарски неуклюжи, держались в черном теле и, вместо неумеренного употребления сигар, употребляли неумеренно настойку. Немцы были больше из Геттингена, не-немцы — из поповских детей. Двигубский был из не-немцев. Вид его был так назидателен, что какой-то студент из семинаристов, приходя за табелью, подошел к нему под благословение и назвал его „отец ректор“. (Герцен, Былое и Думы). Это — яркая историческая картина; и од-

нако несмотря на то, что правительство было склонно держать профессоров в черном теле, что оно платило им плохо, из университета вышли и Герцен, и Огарев, и Станкевич и целый ряд других выдающихся людей; их создали конечно не столько университетские преподаватели, сколько университетская атмосфера и тот факт, что они могли тут получать сведения о западной мысли, могли знать, что творилось на Западе, были близки к свободной библиотеке, которая получала много книг без цензуры, могли иногда — как Грановский, Мейер, Неволин и другие будущие профессора — получить заграничную командировку. Правительство чувствовало, что оно не достигнет того, что ему желательно было бы достигнуть; этим объясняются те меры, которые были применены Николаем I для подавления в высшей школе „вольного духа", в частности, новый университетский устав, так называемый второй устав 1835 г.; начало выборности в университете было решительно откинуто и управление поставлено под опеку попечителей учебного округа — с назначением ректоров и деканов, отсутствием намека на выборность при замещении кафедр; в 40-х гг. введено было изучение военных наук и военной маршировки среди студенчества, были созданы свои батальоны, как это было сделано в Киевском университете; в 1849 г. установлены были комплекты для приема; результатом было в конце концов определенное понижение уровня высшей школы и, как всегда бывает, неожиданное появление свободного духа этой школы там, где на него не обращали внимания, в училище правоведения, созданном в 1835 г. для высшего дворянства „для подготовки сведущих в юридических науках чиновников", и успевшем подготовить деятелей будущей крестьянской и судебной реформы 1861 и 1864 гг. Вместе с тем потребности экономики властно диктовали открытие ряда специальных высших школ (Технологический институт в 1831 г.; Строительное училище — позже Институт гражданских инженеров — в 1842 г. и т. д.), где пускало корни естественно-научное мировоззрение. Искра просвещения проскальзывала туда, где ее не ждали и не хотели. Грамотность и любовь к чтению постепенно начала спускаться из верхних этажей общества в нижние (вспомните турге-

невского Бабурина). Неграмотных дворян было трудно встретить, было много грамотных среди купечества и мещанства, началась оценка значения грамотности в деревне. С отменой крепостного права в 1861 г. эта „тяга на просвещение" естественно должна была возрасти. Тот хозяйственный кризис, который привел к необходимости отказаться от крепостного права, доказал, что крепостной труд становится в общем для страны и для помещика невыгодным. Этот же хозяйственный кризис привел к переводу значительного избытка рабочих рук на фабрику; здесь при столкновении интересов нового создавшегося рабочего кадра и быстро растущей промышленности 60—70-х годов, цена знания, дающего возможность выбиться социально, с одной стороны и цена толкового работника с другой — стали двигать общество ко всяческому распространению грамотности. И мы видим, что у нас появляются в 60-х годах так называемые воскресные школы и школы вечерние, которые оказались более успешными, чем насаждавшиеся в начале XIX в. отдельными либеральными помещиками так называемые ланкастеровские школы с системой взаимного обучения (их пробовали применять в войсках и в деревнях, но неудачно).

Эпоха 60-х годов и последовавшее за ней развитие будут темой следующей лекции. Здесь укажу еще, что во второй половине царствования Николая I в нашей школе начала впервые ясно ощущаться национальная проблема. Дело в том, что русское государство втянуло в себя ряд довольно культурных окраин, в частности Финляндию и Польшу, где имелась своя система народного образования в начале XIX в.; русское государство передвинулось на Кавказ и втянуло массу грузинского народа, имевшего свой язык, свою литературу, свои традиции; оно закрепило Грузию за собой и стремилось закрепить еще прочней Прибалтику, где во время столкновений между немцами и латышами вопрос своего языка и своей национальности начал чувствоваться и ставиться довольно остро. В этих странах перед русским государством, по мере того, как оно начало создавать систему школы и насаждало грамотность, и по мере того, как оно сталкивалось с местной сложившейся школой, — возник вопрос: на каком языке

вести преподавание, как ориентировать работу средней и высшей местных школ? Польские и балтийские университеты готовили деятелей для местной автономии, но поскольку окраинные автономии были нежелательны петербургскому самодержавию и чиновничеству, постольку явилось стремление эти школы обрусить. Первый опыт был сделан в высшей школе; Виленский университет в Литве, являвшийся продуктом польских достижений и имевший целый ряд выдающихся польских ученых, был нежелателен для русского правительства, стремившегося создать форпост против Польши и Германии. Виленский университет закрыли и перевели в Киев, где был создан по новому уставу в 1835 г. Киевский университет с русским языком преподавания и национальным именем „святого Владимира", напоминающим эпоху крещения Руси и т. д. Это был первый яркий случай возникновения национального вопроса в высшей школе.

В низшей школе, поскольку надлежащих культурных сил у правительства не было, оно допустило преподавание в польских школах на польском языке, в Прибалтике — на немецком и в церковных грузинских школах — на грузинском. Но вместе с тем стало чрезвычайно осторожно проводить русский язык сначала в гимназиях и дворянских школах, а затем сделало его обязательным в системе управления, а следовательно необходимым и для низшей школы.

На возникновении национальной проблемы и на переломе русской школы к ее сравнительно широкой демократизации в 60—70 годах, мы на этот раз остановимся.

ЛЕКЦИЯ IX.

СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В РУССКОМ ПРОШЛОМ (ПРОДОЛЖЕНИЕ).

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. 60-е годы. — Хозяйственный перелом, его отражение в школьном деле; урок Крымской войны. Развитие школ разных типов. — Университетский второй устав (1863 г.) — Женское образование.

2. Реакция 70 и 80 годов. — Раздвоение в средней школе. — Национальная проблема. — Земские школы и приходские школы. — Городские и уездные училища. — Пестрота типов. — Высшая школа. — Университетский третий устав (1884 г.).

3. Революция 1905 г.; ее сравнительно незначительное влияние на школьную систему.

4. Февральская революция 1917 г. — Реформа правописания. — Отмена религиозных и национальных стеснений. — Проекты комитета Ольденбурга.

---

1. В прошлый раз я излагал историю развития службы просвещения в России на ее разных этапах; в частности я показал, как в XIX в., после довольно энергичного подъема школьного дела и после широких планов начала столетия (под влиянием складывавшегося у нас тогда перехода на капиталистический строй хозяйства), развитие службы просвещения было затем задержано в эпоху николаевской реакции, когда правящий класс — дворянство, понимая уже необходимость хозяйственного и государственного преобразования, старался по возможности дольше удержать в своих руках использование даровой рабочей силы в форме крепостного права и в целях удержания этого права поддерживал форму дворянского полицейского абсолютизма. Тут несомненно имелись противоречия между развивающейся экономикой (фабрики, железные дороги, совершенно определенная капиталистическая политика во внешних сно-

шениях) и политическим строем, оставшимся при форме, которую Европа изжила уже в XVII в. Эти глубокие противоречия не могли не сказаться очень отрицательно в целом ряде областей жизни, в частности в области развития умственного, и Крымская война наглядно показала, что такие противоречия не проходят даром.

„В исполинской борьбе с половиной Европы, — писал в 1855 г. Валуев, будущий министр Александра II, — нельзя было более скрывать под сенью официальных самовосхвалений, в какой мере и в каких именно отраслях государственного могущества мы отстали от наших противников. Оказалось, что в нашем флоте не было именно тех судов, в сухопутной армии именно того вооружения, которые требовались для уравнения боя; что состояние и вооружение береговых наших крепостей были неудовлетворительны, что у нас недоставало железных и шоссейных дорог, более, чем где бы то ни было, необходимых на тех неизмеримых пространствах, где нам надлежало продвигать наши силы. Европу колебали несколько лет сряду внутренние раздоры и мятежи; мы наслаждались ненарушимым спокойствием. Несмотря на то, где развивались в продолжение этого времени быстрее и последовательнее внутренние и внешние силы?.. Благоприятствует ли развитию духовных и вещественных сил России нынешнее устройство различных отраслей нашего государственного управления? Отличительные черты его заключаются в повсеместном недостатке истины, в недоверии правительства к своим собственным орудиям и в пренебрежении ко всему другому. Многочисленность форм подавляет сущность административной деятельности и обеспечивает всеобщую официальную ложь. Взгляните на годовые отчеты. Везде сделано все возможное, всюду приобретены успехи, везде водворяется, если не вдруг, то по крайней мере постепенно, должный порядок. Взгляните на дело, всмотритесь в него, отличите сущность от бумажной оболочки, то, что есть, от того, что кажется, правду от неправды или полуправды, — и редко где скажется прочная, плодотворная польза. Сверху блеск, внизу гниль. В творениях нашего официального многословия нет истины. Она затаена между строками, но кто из официальных читателей всегда может обращать внимание на между-

строчия? У нас самый закон нередко заклеймен неискренностью. Мало озабочиваясь определительною ясностью выражений и практическою применимостью правил, он смело и сознательно требует невозможного. Он всюду предписывает истину и всюду предопределяет успех, но не прокладывает к ним пути и не обеспечивает исполнения своих собственных требований. Кто из наших начальников или даже из подчиненных может точно и последовательно исполнять все то, что ему вменено в обязанность действующими постановлениями?.. Во главе многих узаконений наших надлежало бы напечатать два слова, которые не могут быть переведены на русский язык: „restriction mentale" (умственная оговорка о том, что не исполняется)".

Эта суровая характеристика николаевской эпохи с ее официальным лицемерием была вполне приложима и к области народного просвещения. Внешним образом число университетов и технических институтов увеличилось, школы как бы росли, насаждались даже среди удельных крестьян. Но вместе с тем имелось 37,5% учителей, не имевших нужной подготовки даже по тогдашним скромным требованиям; говоря иначе, больше чем на одну треть преподавательский корпус был невежествен. Преподавание всюду сводилось на формальную дисциплину с широким применением телесных наказаний и подгонялось к сословным нуждам. В принципе только дворянство допускалось в университеты, куда лица податных сословий проникали с величайшими усилиями. Дети среднего городского сословия и духовенства допускались в гимназию, а дети низших сословий с трудом добивались обучения в низшем училище и т. д. Система эта, внешне импозантная, по существу давала слабые образовательные результаты вне двух-трех просвещенных центров, где действовало не столько казенное просвещение, сколько, как я говорил относительно Московского университета, известная культурная среда. И когда Герцен определяет николаевское время, как „время внешнего рабства и внутреннего освобождения", он говорит в сущности блестящий парадокс: это было верно для него, для людей его кружка, это может быть было верно в потенциале для более широких кругов страны, но для тогдашней массы это было неверно, и нужен был внешний

удар Крымской войны, чтобы, встряхнув все здание государства, встряхнуть и службу народного просвещения. В конце 50-х годов, немедленно после крымского разгрома, начинается усиленная тяга к просвещению как в высших слоях, разбуженных от своего самодовольства, так и в низших, где продолжающаяся капиталистическая переработка, ставшая совершенно определенной и открытой после освобождения крестьян, требует также запаса известных знаний. Почти одновременно в 60-х годах мы видим реформу в области высшего образования, среднего образования, видим возрождение женского образования на новых началах, видим создание наконец новой земской школы и развитие вольных школ [1]. Нас интересует реформа прежде всего в области „публичной службы"; я начну ее изложение сверху, с университетов. Мы знаем, что именно для них николаевская реакция с установлением сословного принципа и численных ограничений приема, связыванием выборного начала в управлении и полным устранением его в 1835 г. была наиболее тяжела. В 1861 г. восстанавливается выборность университетского управления — ректоров и деканов, вновь намечается университетская „корпорация". В 1863 г. создается второй университетский устав, известный как один из лучших в русском прошлом. Он вводил прежде всего общедоступность университета для лиц, окончивших среднюю школу, вне зависимости от сословного принципа (мог поступать каждый, кто имел определенный диплом, кто выдержал известное испытание, правда, не при университете, а при гимназии). Было сохранено введенное в 1861 г. начало выборности университетской администрации и принято начало кооптации профессоров, т. е. профессора выбирали по конкурсу кандидата на вакантную кафедру, причем к лицам, желающим занять кафедру или быть допущенными сверх штата в качестве приват-доцентов, предъявлялись известные образовательные требования [2].

[1] За промежуток с 1857 — 1863 гг. в различных городах был основан ряд так называемых «воскресных» школ для взрослых, где по воскресеньям могли обучаться грамоте и начаткам арифметики все желающие; школы эти (которых было до 500) организовывались частными лицами.

[2] За министерством оставалось право отклонения и утверждения кандидатов на кафедру и административные должности.

Была введена по германскому образцу ученая степень с защитой диссертации и предварительным устным испытанием, была введена степень „кандидата" для всех окончивших и защитивших письменную работу. В широком масштабе практиковались командировки за границу. Затем было реорганизовано внутреннее университетское управление в том смысле, что надзор и поддержание порядка лежали на проректоре, тоже выборном, и на университетском суде, разбиравшем все мелкие проступки студентов, не носящие уголовного характера. Надо сказать, что реформа эта была встречена тогдашним обществом с большим одобрением. В 60 — 70 х годах она дала большой подъем научной жизни университетов. В частности университеты широко воспользовались данным им новым уставом правом учреждать („с разрешения министра просвещения") научные общества — физические, химические, исторические, медицинские и др. [1]. — Университет неизбежно связан с системой остальных школ. Поэтому мы видим в 60-х годах реформу и средней школы. Это — устав гимназий 1864 г., одновременно с которым была проведена в военном министерстве реформа системы кадетских корпусов в так называемые милютинские гимназии по имени реформировавшего. Это был быть может наилучший тип средней школы, который существовал в России в XIX в., но существовал к сожалению он только 10 лет. Из числа людей, прошедших эти милютинские гимназии, у нас вышел ряд выдающихся деятелей и ученых. Но беда была — с точки зрения правительства — в том, что воспитанники этих гимназий обычно не шли в военную службу и находили себе положение в других местах; поэтому скоро военное ведомство возвратилось к замкнутой системе корпусов с преобладанием чисто военных наук. Но гимназический (не военный) устав 1864 г., о котором я упоминал, дал основу русскому (мужскому) среднему образованию лет на 50. Он разделил школу на две группы: „классические гимназии" с лингвистическим образованием и реальные гимназии (не училища, как

[1] Большое значение также имела происшедшая в это время передача цензуры из ведомства народного просвещения в министерство внутренних дел и допущение известного круга бесцензурной печати, — в частности, толстых научных изданий.

позже их называли, а гимназии) с законченным естественным научно-подготовительным образованием; курс был семилетний в тех и других.

За несколько лет до устава 1864 г. было положено начало реорганизации у нас женского образования. В 1858 г. было издано первое положение о женских учебных заведениях министерства народного просвещения; в 1862 г. ведомство учреждений императрицы Марии, которому с 1828 г. были подчинены женские институты, создает группу открытых женских гимназий; сословный характер институтов ослабляется. В 1870 г. женские средние школы министерства народного просвещения получают название гимназий — 7-классных с дополнительным 8-м классом для желающих получить большее образование; гимназии эти подготовляли „учительниц начальных" и „учительниц" или „наставниц домашних"; „домашних учительниц" подготовляли и организованные в 1868 г. епархиальные училища для дочерей духовенства. Надо подчеркнуть, что до этого момента у нас женских школ, кроме немногих школ для сирот духовного звания при монастырях и кроме женских дворянских институтов, не существовало; иначе говоря, женская средняя школа была исключительно сословной и чрезвычайно узкой по своему захвату. Реформы 1858—1870 гг. значительно расширили круг учащихся и очень увеличили число школ; в 1870 г. министерских женских гимназий оказалось уже 150, не считая 32 институтов и около 70 епархиальных училищ,— по тогдашним условиям большой шаг вперед, логически ведший к высшему женскому образованию. Требование последнего не заставило себя долго ждать. Лет через 8 после того, как были созданы средние женские школы, появился кадр девушек, желавших продолжать образование дальше. Возник вопрос о вольнослушательницах в университетах; однако почему-то правительство с самого начала (и до 1910 г.) относилось очень отрицательно к вольнослушательницам. Тогда была выдвинута идея создания особых высших женских школ. Это было осуществлено в 1872 г. почти одновременно в Петербурге и Москве, где были созданы женские медицинские курсы и высшие женские курсы Бестужева и Герье и почти сейчас же были открыты такие же курсы в Казани и Киеве. Школы эти просуществовали не-

долго и при начавшейся реакции потерпели ряд сокращений и потрясений, но мне важно было указать, что они создались впервые именно в эпоху 60-х годов; тогда именно русская женщина появилась в стенах высшей школы и впервые поехала учиться в заграничные университеты. Сейчас упоминание об этих событиях может представляться до известной степени скучным, но если взять „Историю моего современника" Короленко и посмотреть, как та реформа в области средней школы, которую подготовил на юге Н. И. Пирогов, известный хирург (он был попечителем в Киевском округе), действовала на тогдашнюю молодежь, если взять „Современник" за 60-е годы и прочесть там „Свисток" Добролюбова с его пылкими откликами на движение вперед и на всякое начало реакции в области образования, то станет понятно, что даты и факты, которые я называю, вовсе не такой пустяк в русской культурной жизни. Еще живы многие лица из числа тех, которые начали учиться в первых „открытых" женских учебных заведениях 60-х годов, которые продолжали заниматься в первых высших женских учебных заведениях. Они до сих пор вспоминают о том времени как об эпохе чрезвычайной яркости и необычайно радужных надежд на лучшее будущее. Именно эта эпоха заложила начало будущему движению „Народной воли", явившемуся в известной мере предтечей позднейшего революционного движения.

2. Последовавшая после 60-х годов реакция в школьном деле может показаться непонятной, если не учесть, что стремление к образованию, стремление к лучшему будущему, споры о социальных вопросах были тогда налицо не только в высшей школе, в средней школе и в кругу „современников" и современниц покойного В. Г. Короленко, но они начали медленно и постепенно просачиваться в „низы", — потому что народная школа также двинулась вперед и двинулась сильно, — и тем самым казались правящим кругам опасными. Если вспомнить стихотворение Майкова „Манифест", где маленькая девочка читает крестьянам манифест об отмене крепостного права, мы увидим, что потребность в просвещении у крестьян сильно поднялась. Раньше властью и законом был барин; теперь барин

исчезал, приходилось жить по-своему, явилось новое начальство, были новые правила и законы, в которых нужно было разбираться, для этого нужна была грамота. Создались крестьянские добровольные школы грамоты, двигавшиеся целым рядом бродячих учителей, с посредственной минимальной подготовкой, удовлетворявшей запросам на знание азбуки и складов, чтобы уметь читать.

Большое влияние на потребность развития народной школы оказала всеобщая воинская повинность — было известно, что грамотному служить легче. Последовавшее законодательное сокращение срока военной службы для грамотных создало своеобразное премирование грамотности и этим подняло стремление к школе и изучению элементарной грамоты в самых глухих деревнях. Но грамотность влекла за собой постановку различных вопросов, и, как это обычно бывает в начавших мыслить народных массах, вопросов самых радикальных и может быть самых страшных для правящих классов. Последние насторожились, и народная школа, по Положению 1866 г. поставленная довольно свободно и очень быстро развивавшаяся при поддержке нового „земства“ (только что созданное местное самоуправление), довольно скоро в 1874 г. была взята под серьезный надзор. В сущности это был перелом на реакцию в области образования. Говоря о реакции, я имею в виду постановку дела, суровый надзор за школой, а не сокращение количества школ; количественно школа продолжала расти, чему много содействовали упомянутые мною земства. Место не позволяет мне останавливаться на роли земств подробнее — можно рекомендовать „Историю земства за 40 лет“ Веселовского, где читатель найдет классовый подход к вопросу — или короткую книжку Львова и Полнера „Наше земство за 50 лет“ (1914), ценную приводимыми там очень наглядными диаграммами о культурной работе земств. В 1868 г. последние отпустили на школы 738 — 859 тысяч рублей; в 1912 — 66 473 000; „казенные повинности“, стоявшие в работе земств в 1868 г. на первом месте, в 1912 г. передвинулись на последнее, а на первом — выше других функций — оказалась школа. В данном случае потребности растущей экономики и отчасти интеллигентские традиции, восходящие к декабризму, толкали местное самоуправление

(хотя бы цензовое) к развитию школы, но они не могли, разумеется, устранить попыток реакционного резкого „обуздывания" школы и направления ее в узкое русло, соответствовавшее видам самодержавного правительства.

Реакция, о которой я упомянул, началась по всей линии уже в 70-х годах, но в особенности углубилась после 1881 г., после убийства Александра II и вступления на российский трон человека, по своему упорству и тяжелому консерватизму в значительной мере напоминавшего Николая I. Первый попятный толчок наблюдается впрочем уже в 1871 году. Здесь мы имеем „гимназическую реформу" графа Димитрия Толстого в средней школе, когда реальные гимназии были преобразованы в реальные училища с суженной программой, а в классических гимназиях было обращено главное внимание на развитие изучения древних языков и особенно греческого; при этом развитие понималось не в смысле правильных филологических приемов преподавания, а в смысле обременения главным образом памяти, создания привычки к упорной, но до известной степени механической работе (дрессировка будущих чиновников). Около того же времени обостряется ограничительная постановка национального вопроса в школе, которая была намечена при Николае I в школе высшей. В эпоху Александра II польское восстание поставило вопрос о языке преподавания преимущественно в низшей и средней школе. На первых порах допустили преподавание на родном языке и в средней и в низшей польской школе, но постепенно рядом министерских циркуляров этот язык вытесняется (особенно в средней школе) и вводится усиленная руссификация. В 80-х годах мы видим, что русский язык является официальным языком преподавания во всех университетах и средних школах в Польше, на Украине и в Прибалтике. Пытаются провести преподавание по-русски даже в низшей школе, но ограничиваются такими попытками главным образом в отношении приволжских инородцев. На более культурных окраинах эти попытки успеха не имели.

Национальный школьный вопрос именно в 70 — 80-х годах ставится правящими кругами особенно остро, так как здесь открыта возможность до известной степени закрепить положение данной правящей группы; создав привилеги-

рованное положение для русских в отношении средней и высшей школы и оттеснив инородцев, можно было создать для чиновничества известную материальную приманку преимуществ, даваемых высшим образованием. Поскольку евреи представлялись в глазах тогдашних правящих кругов носителями буржуазного духа в лице имущих слоев и носителями революционного духа в лице неимущей еврейской интеллигенции, выдвигается создание процентной нормы при приеме их в высшую и среднюю школу, и это ограничение проводится с особенным упорством [1]. Наряду с этим мы видим принятие мер по подчинению определенному надзору народных школ, где начинают опасаться „либерального духа" со стороны учителей — частью воспитанников университетов первой половины 60-х годов, двинувшихся в деревню и среди которых попадалось много представителей народовольцев. В 1874 г., как я упоминал, устанавливается строгая организация народной школы с подчинением уездному и городскому училищному совету. Председателем совета является неизменно предводитель дворянства, т. е. представитель руководящей в империи социальной группы. В состав училищного совета входят в уезде — уездный предводитель дворянства, в губернии — губернский плюс представитель епархиального ведомства, плюс два чиновника от народного просвещения и внутренних дел, плюс два представителя земства, и в уезде — представитель городской думы уездного города. Вот те органы с преобладающим сословно-бюрократическим элементом, которые опекают народную школу, которые могут уволить учителей, которые отряжают отдельных лиц наряду с официальной инспекцией следить за преподаванием и производить проверку познаний. Основным рабочим рычагом советов и органом надзора были — в губернии директор народных училищ, а в уездах — подчиненные ему инспектора, те и другие зависевшие от „попечителя округа" и исполнявшие указания министерства. Двумя годами ранее, в 1872 г. старая система приходских и уездных училищ начинает реформироваться по новому типу. На небольшой

[1] Надо заметить, проводится «в циркулярном порядке»; в законе таких норм не устанавливали, но закрывали глаза на протесты.

диаграмме, составленной Н. В. Чеховым, довольно наглядно видна сущность этой реформы [1]: ранее имелись трехгодичные городские приходские училища и затем четырехгодичные уездные, которые составляли то, что можно назвать пониженным средним образованием. Согласно реформе 1872 г. уездные училища сливаются с городскими и состоят из трех классов с двумя отделениями — старшим и младшим — в каждом классе. Таким образом на один год курс укорачивается; раньше в городском и уездном училищах вместе учились 7 лет, а теперь в городском — 6. Практически, поскольку мне известно, 6-годичных училищ было мало, ограничивались 4-годичным городским (т. е. по существу старым уездным) училищем. Позднее предполагалось создать из них и из „двухклассных" сельских училищ (о которых ниже) „высшие" народные училища развернутого типа: 4 года первой ступени, 4 года второй ступени, т. е. 8 лет. Законодательное оформление этой идеи было однако дано лишь в 1912 г.; реформирование происходило довольно медленно. Как указывает тот же Чехов, к 1915 г. мы имеем два уездных училища еще старого типа, затем 341 городское по типу 1872 г. и высших начальных — 1 065. Таким образом реформа уездных и городских школ, начатая в 70-х годах, через 43 года еще не была приведена к концу; при этом на практике далеко не везде эта школа имела полагавшееся по норме число лет. Описанное реформирование, претендовавшее на улучшение, но фактически или топтавшееся на месте или вносившее пестроту и неравномерность обучения, касалось пониженного среднего образования. В области образования начального в 60 — 70-х годах в сельских местностях выработался тип трехлетней „одноклассной" школы, с конца XIX в. земствами и министерством были созданы кое-где еще „двухклассные" сельские училища с 3- и 4-летним курсом первого класса и двухгодичным второго (преобладали „одноклассные" трехлетки: их было к 1915 г. — 66 100, а двухклассных школ — 5 694); аналогичное положение мы видим в городах, где имеется к 1915 г. — 7 888 „одноклассных" и 1 118 „двухклассных" начальных школ. Кроме того принялись созда-

[1] Чехов, „Типы русской школы", 1923, стр. 42.

вать большое количество элементарных школ, приспособленных к тем или иным местным и даже ведомственным потребностям. Фабрично-заводские поселки приспособляли начальную школу по-своему, железнодорожные — по-своему, и у Чехова мы находим 17 разновидностей различных элементарных школ, которые создались в последнее десятилетие XIX в. [1]. Это пестрое приспособление в значительной мере происходило не по воле министерства народного просвещения, а против его воли, поскольку другие ведомства (особенно путей сообщения), находя, что в земских и министерских туго контролируемых школах работают неудачно, создавали свои школы, отвечающие их потребностям [2]. Следует еще упомянуть, что в 1884 г. у нас с явно реакционными целями была создана система церковно-приходских школ „одноклассных“ и „двухклассных“ и церковные школы грамоты „одноклассные“ с начатками письма, чтения и счета, находившиеся под руководством местного духовенства, с крайне слабо оплачивавшимся (даже по сравнению с земскими учителями) учительским кадром, задачей которого было насаждать принципы нравственности, православия и грамотности. На эти школы правящие круги возлагали много надежд, предполагая, что духовенство стоит ближе к народу, чем пришлые из города учителя, и сможет удовлетворить больше потребностей. На самом деле не получилось ничего, кроме борьбы между церковной и светской школой, пример которой мы видели на Западе во Франции, с той разницей, что на Западе государство стояло на стороне светской, а у нас на стороне церковной школы, которая понесла поражение в том смысле, что светская школа имела больше учеников, чем церковная. Духовенство относилось к преподаванию в достаточной мере вяло, может быть и само сознавая превосходство программы земских школ над своими.

В общем нужно сказать, что у нас в начальной школе создается, в последней четверти XIX в. и первом десяти-

[1] Чехов, правда, увлекся в своем перечне, беря мелкие случаи.

[2] Не следует забывать, что существовали и создавались вновь также средние и высшие военные школы, коммерческие училища и институты министерства торговли, межевой институт министерства юстиции, духовные семинарии и т. д.

летии XX в., режим опеки, постоянного надзора, значительное сознательное ограничение программ и крайняя пестрота различных видов школ, не говоря о том, что осуществление даже урезанных программ далеко не везде удавалось.

В средней мужской школе в конце XIX в., как я уже упоминал, царил мертвящий классицизм с одной стороны и узко техническое коммерческое направление — с другой (в реальных училищах). Женское среднее образование в эпоху реакции пострадало меньше и развивалось быстрее. К концу века мы видим почти тысячу средних женских учебных заведений (из них много частных), т. е. в шесть слишком раз больше, чем их было в конце 60-х годов. Темп развития средней школы мужской, как видно из цифр, приводимых Чеховым, был несколько медленней, и во многих местах даже не создавалась полная средняя школа, а ограничивались так называемыми прогимназиями четырех- и шестиклассного типа, дающими полуобразование [1].

Что касается высших школ, то в эпоху 60 — 80-х годов вы видите уклон к созданию специальных учебных заведений.

Уже в 60-х годах Институт инженеров путей сообщения (основан в 1810 г.), обслуживавший раньше военное ведомство, получил общегражданский характер. В 70 и 80-х годах, поскольку инженеры еще более были нужны для промышленной буржуазии, специальные высшие технические школы поощряются (Московская техническая школа, Харьковская, Киевская, Екатеринославская). Но наряду с этим мы видим университетский устав 1884 г., третий русский университетский устав, наносящий прежде всего сильный удар принципу выборности. Ректоры, деканы и профессура назначаются министерством народного просвещения; устанавливается тщательный надзор особых инспекторов и педелей за поведением студентов; вводится строгий дисциплинарный режим с арестом в карцере и применяются особые приемы, имеющие целью ослабить тягу в университет. Раньше университетский диплом давал право посту-

[1] Чехов, там же, стр. 53 — 55; в 1914 г. — 508 гимназий и 319 реальных училищ.

пления на государственную службу; устав 1884 г., заимствуя в данном случае идею Запада и используя ее в другом направлении, отменил это право и определил, что после университета надо отдельно держать государственные экзамены в сущности по всем университетским предметам сразу. Это требование представляло нечто кошмарное в смысле трудности, и строгое применение испытаний „во всем объеме" оказалось возможным лишь в течение двух лет. Затем программу экзаменов стали сокращать. Другим нововведением устава 1884 г. была „гонорарная система", имевшая в виду одновременно создать материальную приманку для профессоров (и тем увеличить их лойяльность, так как назначение и увольнение было целиком в руках правительства) и образовать материальный барьер для неимущих студентов. Система эта состояла в том, что профессора, кроме жалованья, получают гонорар со слушателей, сначала по рублю за годовой час, а затем за полугодовой с каждого слушателя. Приват-доценты получали только гонорар. Помимо неравенства, созданного этой системой в вознаграждении профессуры (численность студентов на разных факультетах очень различна) [1], создалось известное отягощение для студенчества, потому что, помимо обычной платы за учение, студенты должны были вносить еще гонорар: тем самым плата почти удваивалась. В результате получался отбор, если не по сословному признаку, то по признаку имущественного ценза. Надо сказать, что понемногу богатеющая страна с этим барьером постепенно справлялась. (В 900-х гг. в Московском университете 40% студентов были дети крестьян и мещан.) Но если в общем плата за учение не была настолько обременительна, чтобы создать такой барьер, как в английском или в американском университете, тем не менее известную преграду она создала; несмотря на существование многих обществ помощи и стипендий для студентов, бывали частые случаи увольнения за невзнос платы.

Под действием устава 1884 г. наша мужская высшая школа дожила до 1905 г.

---

[1] На математический и филологический факультеты шло всегда мало студентов.

Высшая женская школа в 80-х годах потерпела жестокие удары по подозрению в особой революционности; в период с 1882 г. по 1888 г. были постепенно закрыты правительством медицинские курсы (1882 г.), курсы Бестужева (1886 г.), курсы Герье (1888 г.); однако под давлением общественных требований, в 1889 г. курсы Бестужева возобновились, а в 1897 и 1900 гг. были открыты женский медицинский институт в Петербурге и Московские женские курсы (сейчас второй университет).

3. Революция 1905 г., последовавшая за неудачной японской войной, не внесла резких изменений в существовавшую систему народного просвещения, хотя во время революции многие высшие учебные заведения превратились в маленькие агитационные и даже боевые центрики. Конечно революция эта (1905 г.) окончательно определила, что в России создалась буржуазная экономика и соответственно необходим был буржуазный конституционный режим; известно, что в целом ряде отношений эпоха после 1905 г. представляет несомненно большую разницу с 90-ми годами (хотя бы в области религиозной терпимости); но создавшееся положение было компромиссом после трудной борьбы, некоторые уступки были сделаны, но у власти остался тот же, что и раньше, общественный слой и общие тенденции правительства были те же, в частности в школьном деле. Организация министерства народного просвещения и его „округов“ не менялась. Министру оставались подчиненными попечители округов, а попечителям — окружные инспектора, начальники средних и отчасти высших учебных заведений, директора и инспектора народных училищ. В управлении сохранялся централизм французского образца. В области низшего образования после революции 1905 г. можно отметить законопроект Кауфмана о введении всеобщего обучения, внесенный в 1907 г. в Государственную думу (нижняя палата тогдашнего русского парламента) и отклоненный в Государственном совете (верхняя палата); затем создание в 1909 г. фонда школьного строительства, позволявшего увеличивать число начальных школ в среднем на 10,4% в год, и наконец упомянутый уже раньше закон 1912 г. о „высших начальных училищах“, не успевший получить полного осуществления. Организационных

изменений в системе надзора не было, двойственность „земской“ и казенной школ оставалась в силе.

В области средней школы надо отметить ослабление классицизма, как средства дрессировки. Ослабление это началось еще до революции, в 1901 г., при министре Ванновском, сократившем преподавание древних языков и ослабившем систему жестоких переводных экзаменов. После 1905 г. греческий язык решительно пошел на убыль. Начали преподавать естественные науки, психологию, логику и т. д., но все эти реформы носили неустойчивый „циркулярный“ характер. В организации средней школы нужно отметить лишь сравнительно легкое разрешение открытия частных школ, допущение наряду с директором и педагогическим советом из учителей — родительских комитетов, имевших целью поддерживать связь между семьей и школой. Во многих местах вместо связи получалась борьба между школьным начальством и родителями. Проблема родного языка в средней и низшей школе оставалась в полной силе [1], резко чувствовался недостаток учителей в средней и низшей школе, которого не могли быстро заполнить ни существовавшие около 30 учительских семинарий и институтов, ни высший педагогический институт, созданный в эту эпоху в Москве по инициативе П. Г. Шелапутина.

В области высшего образования и популяризации его дело обстояло несколько лучше: в Москве и Петербурге появились народные университеты (в частности, созданный на частное пожертвование университет Шанявского, ныне Свердловский), появились рабочие курсы, усилила свою деятельность создавшаяся в 1897 г. комиссия по организации домашнего чтения [2].

В государственных университетах мы видим переход в 1905 г. на выборное начало, устранение инспектуры, восстановление должности проректора (по студенческим делам), известную терпимость в смысле приема вольнослушателей (у нас впервые появились женщины в качестве вольнослушательниц). Но в 1908 г. указом (а не законом)

[1] Исключение делалось для некоторых немецких и французских школ и гимназий, где учились дети иностранного купечества и немецких колонистов.

[2] См. Горбунов, А. Один из опытов University-Extension в России.

была оформлена трехпроцентная норма приема евреев. Этот нелегальный шаг ясно показывал, что победа революции и новый конституционный режим были не прочны; начались гонения на вольнослушателей (в 1910 г. в Московском университете была забастовка на той почве, что все вольнослушательницы были исключены и студенты требовали их обратного приема). Затем начинается ряд других стеснений, кончившихся разгромом Московского университета и Киевского коммерческого института в 1911 г. на почве столкновения между министерством Кассо и представителями профессуры. Профессора протестовали против полицейских методов управления университетом; в ответ был произведен ряд увольнений, в частности московского ректора Мануилова, вызвавших выход в отставку большой группы московских профессоров. Энергические репрессии обрушились также на Женский медицинский институт, где были уволены все студентки и принимались обратно с большим отбором и процеживанием; атмосфера в высших учебных заведениях создалась нервная и накаленная.

Студенчество, имевшееся тогда, в известной мере находилось между молотом и наковальней, что тяжело отзывалось на работе. Московский университет например пережил эпоху неоспоримого подъема между 1907 и 1911 гг. Но затем эта научная и учебная работа подверглась лихорадочным катаклизмам. Происходивший в стране социальный процесс, подготовлявший будущий переворот 1917 г., в области школы выливался в постоянную борьбу между обществом, стремившимся к новым формам преподавания и школьной организации, и правительством, стремившимся удержать школу в твердых, строго намеченных сверху рамках.

В этом состоянии пестроты школы низшей и средней, постоянных попыток высшей школы выбиться из-под правительственного контроля, путаницы программ, остро стоящего национального вопроса, гнета сверху, всеобщего недовольства существующей системой организации и преподавания наша школа подходит к 1917 г.

4. С первым толчком Февральской революции обнаруживается сразу крупный надлом школы.

Школа пришла в хаотическое состояние и очень туго поддавалась попыткам руководства со стороны министерств Временного правительства. Насколько я помню, было два министерства народного просвещения между февралем и октябрем: министерство Мануилова и Ольденбурга, теперешнего секретаря Академии наук. При Мануилове была проведена, во-первых, университетская реформа в том смысле, что были устранены ограничения для университетского самоуправления, частично восстановленные в 1910—1911 гг., во-вторых, были устранены религиозные и национальные ограничения по приему во все без исключения школы и, в-третьих — была официально принята реформа правописания. Эта реформа, предложенная циркуляром Мануилова, была подготовлена очень давно; еще в 1905 г. ее выдвинула Академия наук. В смысле педагогическом она была бесспорно огромным облегчением для очень многих и детей и даже взрослых, никогда не умевших справиться со знаменитой буквой „ять", которая была, по известной шутке академика Грота, создана для того, „чтобы отличать грамотных от неграмотных" (филологически эта буква выработалась для звука „ия", но со временем она потеряла свое звуковое значение). На практике реформа Мануилова в 1917 г. не была проведена.

При Ольденбурге была организована система государственных комитетов народного образования. Подробности о деятельности этих комитетов и их составе можно почерпнуть из книжки Кордо, „Народное образование в свободной России", 1917 г. В состав Главного комитета по народному образованию входили представители Всероссийского учительского союза, Петроградского исполнительного комитета, Совета рабочих и солдатских депутатов, Государственной думы, Совета всероссийского кооперативного съезда, земского и городского союзов, Академического союза и Всероссийского совета крестьянских депутатов. Состав был смешанный, но во всяком случае здесь были на три четверти представители общественных, хотя бы и на скорую руку построенных организаций; представители министерства были в определенном меньшинстве. Этим комитетом было разработано временное Положение о заведывании делом народного образования в губерниях, —

основной акт, определяющий осуществление принципа единой школы и общедоступность начального обучения; временные положения об общественных начальных училищах, о высших начальных училищах, о гимназиях, о некоторых изменениях учебного плана в средних школах и временные правила о расширении прав педагогических советов. Предлагалось передать заведывание делом народного образования на места в руки местных управлений, которые должны были по английскому образцу избирать специальный земский комитет по заведыванию делом народного образования.

Предполагалось привлечь в такие комитеты в большом количестве учителей-специалистов; против этого возражали кооператоры, видевшие в специалистах какой-то тормоз, или предполагавшие, что специалисты будут в большой зависимости от платящих жалование земских органов; в свою очередь кооператоры требовали сильного влияния себе. Затем предполагалось изменить систему школ таким образом: сначала материнская с 4-х лет, дальше 4-классная начальная школа, затем трехгодичная средняя школа и, наконец, 4—5 лет университета или высшей технической школы, причем система рассчитана была на стройный переход из одной школы в другую; предполагалось сделать все школы общедоступными и во всяком случае начальное обучение сделать бесплатным, что требовало по тогдашним расчетам единовременного ассигнования около 500 миллионов рублей.

Поскольку ясно было, что 16 000 000 детей школьного возраста сразу в школы забрать нельзя, предполагалось, во избежание льгот и привилегий, контингент заполнять по жребию (кто в первый год не попадает, имеет преимущество во второй год). Впервые точно подсчитали учительские силы и оказалось, что для выполнения плана всеобщего обучения требуется 407 000 учителей, а налицо имеется 195 000, то есть меньше половины. В связи с этим предполагалось развить систему учреждений учительской подготовки.

Затем был установлен радиус школьного района в 2—3 километра от школы, определен был нормальный контингент учащихся — 40 человек на класс. В начальной школе проектировалась следующая программа: родной язык (не только

русский, а родной вообще), затем начала математики, элементарное естествоведение, обществоведение, география, история и ручной труд: тут предполагался уклон к трудовой школе и физическим упражнениям. Было предусмотрено развитие учебного года до 180 дней (нормально у нас учебный год 120 дней, т. е. предполагалось увеличение почти на одну треть). В школе второй ступени предположено было увеличить преподавание иностранных языков и естественных наук; при этом было намечено расширение прав педагогических советов, пополнение их путем кооптации, с участием в школьном бюро управления на одну треть состава представителей от родителей учащихся. Программа средней школы шла очень далеко — до изучения химии, астрономии и даже высшей математики; квалификация преподавателей и учеников предполагалась очень высокая; соответственно предполагалось техническое переоборудование школы.

Само собой разумеется, что эту программу и сейчас не скоро можно реализовать по недостатку средств; излагая ее, я хотел только указать, что, до известной степени, линии того, что строила Россия послеоктябрьская в области образования, уже были ясны для деятелей народного просвещения в первый период революции; в значительной мере уже тогда им рисовалась светская школа (поскольку религиозные стеснения отпали), полная общедоступность начальной школы, система единой школы, расширение программ, уклон на изучение естественных наук и ремесл; все это впоследствии предстояло углубить и поставить на более широкую и более демократическую платформу (трудовой школы).

* * *

На этом я закончу очерк развития службы просвещения в русском прошлом и в следующей лекции обращусь к истории служб здравоохранения и социального обеспечения.

ЛЕКЦИЯ X.

СЛУЖБЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РУССКОМ ПРОШЛОМ.

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Служба здравоохранения в русском прошлом. а) Московская практика XVII, XVIII и XIX вв.; организация медицинской части; казенная и земская медицина; Красный крест. — Общая характеристика медицинской службы и врачебного устава. б) Социальные болезни. — Общая печальная картина.—Мертвая реформа 1916 г.

2. Социальное обеспечение в русском прошлом. а) Нищенство XVII—XVIII вв. — Политика кнута и ссылки. — Приказы призрения Екатерины II и присутствия по разбору нищих Николая I. б) Пенсии чиновничества.— Сословное обеспечение у крестьянства.—Его дефекты. — Бюрократизация дела призрения слепых, глухонемых, беспризорных и т. д. — 1917 г.— Итоги.

---

1. Не только здравоохранения в социальном смысле, но даже просто организации лечения больных на Руси чрезвычайно долго вообще не было. Мы имеем, как и в области дела народного образования, отдельные отрывочные указания на то, что врачи у нас или бывали заезжие из чужих стран, или являлись самородными продуктами в виде так называемых знахарей. Как теперешние знахари, т. е. народные лекари-самоучки, так и заезжие врачи долгое время объединялись у наших предков общим понятием лечцев, которое встречается, например, в „Русской Правде“; однако в жизни с самого начала существовало резкое разделение и даже вражда между медициной так сказать научного характера, являвшейся из Византии или из западных стран

и преимущественно державшейся около монастырей и княжеских дворов [1], и народным лечебным искусством врачевания травами и различными элементарными хирургическими приемами (вправление вывихов и т. п.), которое до нашего времени в народе не исчезло. Но о сколько-нибудь правильной постановке врачебного дела и притом в крайне незначительном масштабе у нас можно говорить только со времени первых Романовых, когда в Москве начинают появляться в довольно большом числе иноземные „доктора", „лекари" (хирурги), „костоправы", „аптекари" и „рудометы" (пускавшие кровь), с которыми по какой-то загадочной причине объединялись в один лечебный и аптекарский приказ часовых дел мастера. Аптекарский приказ обслуживал прежде всего царский двор и „царскую особу", но с 1670 г., наряду с Кремлевской аптекой, специально предназначавшейся для царских нужд, была создана Новая аптека в тогдашнем гостином дворе, откуда была допущена продажа лекарств „всякого чина людям" и наряду с этим была допущена вольная практика выписанных из-за границы докторов. Судя по сохранившимся до нашего времени книгам, Новая аптека состояла на хозяйственном расчете и приносила большую прибыль, ее оборот достигал очень крупной по тогдашнему времени цифры — 5 000 рублей в год. Ученых русских врачей тогда еще не было, они начинают появляться с XVIII в. (Первым русским врачом был Петр Васильевич Посников, кончивший курс в Падуанском университете в 1701 г.)

Петр I обращает особое внимание на медицинскую часть. Многих молодых людей он отправляет за границу в Италию для изучения медицины, учреждает вольные госпитали и при них хирургические училища, приказывает разводить аптекарские сады, основывает вольную аптеку в России, приглашает на казенную службу иностранных врачей и вызывает из-за границы повивальных бабок. Аптекарский приказ превращается в учреждение коллегиального типа под названием медицинской канцелярии, позже при нем

[1] Княжна Евпраксия — Зоя Мстиславна Мономаховична, получившая византийское образование и впоследствии вышедшая замуж в Византию („царица Зоя Комнен"), была первой женщиной-врачом русского происхождения; она оставила на греческом языке любопытный курс гигиены.

учреждается ученый совет из медиков. Петр хотел даже создать центральную медицинскую школу, так как для проведения всех своих мер встретил препятствие в недостатке врачей. Петр пытался выписывать их из-за границы и, например, в сравнительно краткий период, с 1682 по 1689 год пригласил 11 докторов, 87 лекарей, одного глазного врача и 9 аптекарей. Под лекарями разумели тогда хирургов, и необычайное преобладание лекарей ясно показывает, чем было вызвано внимание Петра к медицине,— ему нужны были прежде всего хирурги для армии.

Преемники Петра, также нуждавшиеся в медицинском персонале прежде всего для армии, организовали в Москве и в Петербурге так называемые физикаты, т. е. специальные учебные заведения, которые должны были подготовлять медиков (в 1739 г.). Около того же времени издали „Регламент о госпиталях", но на практике ни госпиталей ни врачей нехватало. Екатерина II старается создать не только военную, но и гражданскую медицинскую часть, назначая врачей в уездные и губернские города, устанавливая медицинскую коллегию с особым главноуправляющим и подготовляя создание медицинской академии [1]. Однако в громадном большинстве городов врачебные вакансии пустуют и в провинцию из Москвы и Петербуга врачи едут чрезвычайно неохотно.

В XIX в., когда в связи с многочисленными походами, с развитием торгового капитала и внешней торговли (в частности морской через Черное море) у нас стали то и дело появляться грозные эпидемии с Востока — холера и чума, — пришлось обратить внимание на дальнейшее развитие медицинской службы. Одна из самых грозных вспышек чумы падает еще на екатерининское время в связи с турецкой войной. Если тогда чума скоро локализировалась в Москве, благодаря наступившей зиме, то этого нельзя сказать про эпидемии в XIX в., когда они держались подолгу и приводили в трепет даже петербургский двор. От холеры во время похода 1830—1831 гг. умерли фельдмаршал Дибич и брат Николая I, Константин Павлович. В связи с грозной эпидемией 1830 г. был разработан впервые у нас

[1] Реформирована из прежней медицинской школы в 1799 г.; лекции начались в 1800 г.

врачебный устав и первый карантинный устав[1], причем основы врачебного устава дожили в сущности до конца XIX в., дополняясь позднейшими различными постановлениями.

Николай I, с его известной привычкой насаждать всюду военную дисциплину и все подводить под определенный масштаб и ранжир, „медицинскую часть" также стремился организовать по-военному. Во главе всех медиков гражданской части был поставлен „генерал-штаб-доктор гражданской части". В его распоряжении состояло санитарное управление и весь „медицинский корпус". Каждого врача можно было потребовать в командировку и, в случае надобности, на службу. При генерал-штаб-докторе имелся медицинский совет; числились этот доктор и его совет в составе министерства внутренних дел, при котором до конца бывшей империи и оставалось управление медицинской частью (до 1916 г.).

Нужно заметить, что развитие подготовки медицинского персонала шло в это время довольно быстрыми шагами, главным образом благодаря основанной в конце XVIII в. и довольно скоро расширившейся военно-медицинской академии; в Петербурге эта академия поглотила бывший физикат, а из Московского физиката были образованы сначала медицинская академия, а потом медицинский факультет Московского университета. И эти два учреждения — Петербургская военно-медицинская академия и медицинский факультет Московского университета — дали в николаевскую эпоху довольно значительный контингент врачей. Губернские города и в первой половине XIX в. так или иначе медиками были снабжены, но в уездных — во многих местах их нехватало. Крымская война, показав большую слабость у нас подготовки госпитального дела и медицинского образования, дала дальнейший толчок к организации медицинской части: в частности выяснилось, что необходимы не только небольшие кадры образованных медиков, обслуживавших так или иначе зажиточный слой населения крупных городов (а иногда как знаменитый доктор Гааз, успевавший жертвовать свое время, силы и внимание также и на

[1] Некоторое влияние при выработке упомянутых уставов оказал французский закон 1822 г., изданный после эпидемии желтой лихорадки, о котором я говорил в первой части курса.

обслуживание широких кругов), но необходима массовая медицина, которая могла бы обслуживать массовых больных.

С созданием земских учреждений в 1864 г. у нас появилась такая медицина, и нужно подчеркнуть, что русская массовая медицина, широко распространенная, обслуживающая глухие места, в сущности была создана не правительственной властью из центра, а общественными организациями на местах [1]. Как известно при создании наших земств у нас был проведен принцип так называемой общественной теории самоуправления, противополагавшей центральную „государственную" и местную „общественную" власти.

Даже упорные противники земств признавали, что земские губернии были лучше обслуживаемы врачами и больницами, чем губернии, в которых земства не вводились. Земские собрания и городские думы получили право издания обязательных постановлений о поддержании в чистоте площадей, улиц, дорог, сточных труб, прудов, колодцев, канав и т. д., затем о содержании в санитарном порядке боен, промышленных и фабрично-заводских заведений, о проведении мер по соблюдению чистоты при продаже съестных припасов, по обеспечению их безвредности, мер предохранения порчи воды, мер по уборке палых животных, мер предупреждения заразных и повальных болезней; земствам же было передано заведывание местными лечебными заведениями и попечение о неизлечимо больных, об умалишенных и увечных.

Реакция против целого ряда новых веяний, начавшаяся в 80-х годах, повлекла за собой некоторое сокращение прав земств, но она не могла устранить того факта, что земские врачи и земские больницы проникали в глухие уезды и появлялись там, где раньше кроме знахарей никого не знали; реакция не могла устранить и того факта, что у нас создались в лице женских медицинских курсов новые учебные заведения, в очень большом количестве доставляв-

[1] См. для подробностей „Земско-медицинский сборник", 7 томов (90-е гг.) с указателем Пироговского общества, более кратко Капустин, Основные вопросы земской медицины, М., 1899; Френкель, З. Очерки земского врачебно-санитарного дела, СПБ, 1913; полезен Жбанков, Библиографический указатель по общественной медицинской литературе (1890 — 1905.)

шие (несмотря на временное закрытие в 80-х гг.), врачей для земских больниц и в глухих местах дававшие возможность женщине-крестьянке, может быть в первый раз в русской истории, получить разумную медицинскую помощь. Затем не следует забывать, что 3 мая 1867 г. у нас создалось существующее поныне Российское общество Красного креста („РОКК", новейшее положение 1925 г.). Оно, как известно, оказывает помощь прежде всего больным и раненым воинам, но наряду с этим допускается и рекомендуется помощь в борьбе с массовыми заболеваниями и вообще с различными бедствиями, так или иначе губящими человечество, до голода включительно. Деятельность Красного креста в 60—70-х годах во время турецкой кампании и во время налетевшей тифозной эпидемии оказалась на большой высоте. Как особенность Красного креста (реорганизованного 17 апреля 1892 г.) надо отметить постоянное участие в его довольно быстро размножавшихся учреждениях значительного количества женщин [1]. Русский Красный крест насчитывал такое количество женщин работниц, какого не насчитывали ни в какой другой стране, причем число это непрерывно повышалось. Если взять десятилетие с 1891 по 1901 гг., то мы имеем следующие цифры:

За 1891 г.	1330	За 1896 г.	2110
„ 1892 „	1446	„ 1897 „	2238
„ 1893 „	1608	„ 1898 „	2290
„ 1894 „	—	„ 1899 „	2344
„ 1895 „	2067	„ 1900 „	2450
		„ 1901 „	2579

Очевиден упорный непрерывный рост, причем надо заметить, — для того, чтобы работать в госпиталях и больницах Красного креста, требовалась известная квалификация.

Организация Красного креста являлась полуофициальным учреждением. Наряду с ней большую роль в деле организации медицинской службы сыграло также чисто общественное движение среди врачей, вылившееся в ассоциацию Общества русских врачей имени знаменитого хирурга Пирогова, устраивавшую периодические съезды; на

[1] Эту особенность я выше отметил и для земской медицины.

одном из первых съездов (в 1885 г.) был прочтен знаменитый доклад доктора Экка, утверждавшего, что в России много людей погибает неестественной смертью за отсутствием медицинской помощи; это был выпад против правительственного квиэтизма; с тех пор и до конца дореволюционного периода Общество русских врачей имени Пирогова сделало очень много в области проведения новых медицинских идей и в смысле подготовки общественного мнения к восприятию целого ряда прогрессивных принципов не только в области медицинского дела, но и в области общественной жизни вообще.

В 90-х годах стало ясным, что наша медицинская организация является весьма устарелой: в ней имелось разделение земской медицины и казенной медицины, сосредоточенной в свою очередь отчасти в ведении министерства внутренних дел и отчасти в ведении Красного креста, стоявших друг к другу в известной оппозиции в виде вооруженного нейтралитета. Единой, стройной организации не получалось, что вредило делу и влекло массу напрасных расходов. Основы медицинской службы регулировались в сущности старым врачебным уставом, правда, переиздававшимся в 90-х годах, но покоившимся во многих частях на предписаниях первой половины XIX в. и даже XVIII в. Этот очень обширный врачебный устав находится в XIII томе старого „Свода законов". В уставе имеются целых три книги, содержащих в общем больше ста страниц и 1231 большую статью с многочисленными примечаниями.

Первая из этих книг—устав врачебный—трактует о врачебных учреждениях, прежде всего о медицинском управлении, затем о больницах, о минеральных водах (будущий Главкурупр) и об аптеках. Дальше идут в пяти главах описания особых медицинских частей в различных казачьих войсковых частях, описание придворной медицинской части и (в VI главе) постановления об испытаниях на медицинское и аптекарское звание.

Во второй книге — в уставе медицинской полиции — мы находим общие положения о соблюдении чистоты, затем предписания о препятствии заражению воздуха и воды, о погребениях и кладбищах, о повальных болезнях, с подразделениями об оспопрививании, о карантинах, об эпидемиях

и об эпизоотиях — всего тут около 500 статей. И наконец третья книга — устав судебной медицины — трактует о правах судебного врача и о правилах вскрытия мертвых тел. Рассматривая уставы, мы найдем немало норм, напоминающих о французском праве, о котором мы говорили в первой части курса, в частности предписание, что аптекарем не может быть никто, не достигший 25 лет и не имеющий свидетельства о сдаче известного фармацевтического испытания. Наряду с этим мы видим чисто русские бытовые требования: так, указав, что вообще врачебной профессией, как таковой, могут заниматься лица, имеющие русский медицинский диплом или иностранный диплом, устав врачебный прибавляет: „и сдавшие поверочное испытание, в частности, в знании ими русского языка"; последнее предписание — чисто бытовое, вызванное неумением приезжих врачей объясняться с больными. Врачевание, согласно уставу, не было профессиональной монополией; каждому, имеющему познания в медицине, позволялось помогать всем обращающимся к нему, если он за это денег не берет, т. е. не превращает помощи в профессию, причем права выписывать для лечения сильно действующие вещества такому врачевателю не предоставлялось. Однако фармацевты могли в случае крайности и ясного положения дела и без врача отпускать все необходимые лекарства и объяснять их употребление. Наряду с этими в своей основе разумными правилами мы встречаем ряд абсолютно устарелых предписаний вроде правила, что покойников мимо Зимнего дворца носить воспрещается (статья 720, основанная на распоряжении императрицы Анны Иоанновны 1740 г.). Этот переплет архаических норм с нормами нового происхождения вызвал много насмешек над врачебным уставом, хотя очень многое из 2-й и 3-й частей, из правил судебной медицины, фактически вошло в жизнь и действует и сейчас. Архаичной по редакции является 1-я часть, именно медицинское управление министерства внутренних дел. Мы видим здесь медицинский департамент и медицинский совет при главном врачебном инспекторе (прежде штаб-докторе); министерству внутренних дел подчинены в каждой губернии губернские врачи-инспекторы и „врачебное отделение" губернского правления, состояв-

шее из двух врачей и одного фармацевта. Затем в уездах должны были иметься еще специальные уездные комитеты общественного здравия из уездных врачей, представителя полиции, предводителя дворянства, старшего в уездном городе духовного лица, представителя земства и городской думы, но фактическим рабочим аппаратом являлось санитарное совещание врача и местного исправника, обсуждавшее необходимые санитарные меры, с приглашением иногда представителей земства и города. Земства предпочитали проводить свои обязательные постановления самостоятельно, и поэтому комитеты общественного здравия сохранили свое значение может быть только в не-земских губерниях. Как характерную особенность нашей прежней „медицинской службы", нужно отметить, что в ней почти не имелось регламентации прав врача: были указания на обязанность врача являться к больному, было в общих чертах указано, что не могут заниматься медицинской профессией лица, не имеющие диплома; но что̀ может делать врач и что̀, например, фельдшер, — этого в законе не было установлено. Закон гораздо больше интересовался разработкой вопроса о командировках врачей, о выплате им различных прогонных и о том, сколько им должны платить больные. Эта знаменитая медицинская такса — ст. 275 врачебного устава — являлась верхом устарелости (последний, вошедший в нее закон относится к 1865 г., а первый к 1789 г.); ею определялось, например, что доктор медицины за визит к больному берет 60 коп., а за словесный совет полтора рубля, за извлечение испорченного зуба — 15 коп. и за промывательное — $7\frac{1}{2}$ коп. Более существенные нормы о том, при каких, например, операциях врач должен работать с ассистентом, оставлялись на инструкции врачебного инспектора и на наставления медицинского факультета.

Нужно указать, что по вопросу о борьбе с социальными болезнями и по вопросу о широкой постановке санитарных мероприятий мы напрасно стали бы искать в старых уставах хорошо разработанных норм. Было общее постановление, что „полиция наблюдает, чтобы на улицах, мостах, дворах и по близости от них не валялось ничего такого, что может заражать воздух", но тут всецело полагались на рвение и познания полиции.

Стоит указать, что даже оспопрививание не было обязательным; для поступления в учебные заведения, для занятия некоторых должностей требовалось свидетельство о прививке оспы, но общей законодательной нормы у нас не имелось, хотя всячески предписывалось оспопрививание поощрять. Относительно социальных болезней — алкоголизма, пьянства и венеризма — вообще принималось мало мер. Для противодействия распространению венерических болезней был принят французский прием регламентации проституции и медицинского надзора за проститутками. Устанавливалась принудительная регистрация замеченных проституток, наблюдалось стремление сосредоточить их в определенных кварталах. В работе А. И. Елистратова „О прикреплении женщины к проституции" — можно найти по этому поводу много подробностей, причем самое название показывает, что в сущности положение этих „рабынь веселья" было вовсе не из веселых, они оказывались прикрепленными к своему ремеслу. Первый акт по этому поводу был издан при Николае I в 1843 г., позднее было издано положение медицинского комитета 8 октября 1903 г., которое дожило до конца бывшей империи. По существу это та же французская регламентация — прикрепление к профессии, установление специального регламента отношений между содержательницей дома и проживающими девушками.

Периодический медицинский осмотр был обязателен. Все эти меры в смысле воспрепятствования распространения сифилиса и других венерических болезней давали так же мало результатов, как и во Франции. Поскольку зараза шла в деревню (особенно через солдат), она часто в глухих местах, не встречая медицинского противодействия, распространялась в страшных размерах. В Азиатской части Союза есть местности, где имеется до 100% сифилитиков; даже в Европейской России, например в Рязанской губернии, есть селения настолько пораженные, что окрестные деревни совершенно избегают всякого сношения с этими несчастными; есть одно несчастное племя, — это калмыки, где сейчас гоноррея имеет ужасное название „олона ген" (всеобщая болезнь). Но, повторяю, борьбы с этими бичами, борьбы сколько-нибудь планомерно постав-

ленной, у нас не было кроме попытки удержать проституцию в известных кварталах.

Что касается алкоголизма, то грустная картина развития пьянства в России имеется в знаменитой книге Прыжова „История кабаков". В XIX в. в 60-х годах издавалась, в связи с угрожающим развитием пьянства, целая серия актов, которые пытались противодействовать распространению алкоголизма: сначала устанавливали запрет продавать крепкие напитки на вынос из мелочных лавочек, запрет продавать их на народных гуляньях (1864-1866 гг.) В 1873 г. впервые встречается запрещение продавать водку малолетним. Затем в 1885 г. министр Бунге запретил продавать одни спиртные напитки: требовалось, чтобы при продаже водки подавались кушания; появились пресловутые „чайники" в трактирах, где теоретически подавался „только чай".

В 1894 г. была проведена более существенная реформа, было решено ввести казенную винную монополию. В 1895 г. этой мерой было подорвано частное кабачество, распространенное в страшных размерах; вместе с тем были заведены попечительства о народной трезвости. Попечительства эти находились в руках духовенства под покровительством дворянства и действовали очень вяло; причина вялости лежала в доходности винной монополии, подрывать которую не входило в виды господствующих слоев. В более или менее культурных центрах попечительства все же создали библиотеки и народные театры (Народный дом в Петербурге, в Харькове), но существенных результатов попечение о народной трезвости не дало. Выносившиеся отдельными крестьянскими обществами приговоры о закрытии казенных винных лавок отнюдь не поощрялись, и только мировая война вынудила пойти на полный запрет, оказавшийся в известной мере бумажным. Планомерной борьбы с алкоголизмом, организации лечебниц, поощрения обществ трезвости мы в русском прошлом не встретим, напротив начинавшееся иногда общественное движение к трезвости немедленно пытались ввести в рамки попечительства, регламентации, надзора и т. д., — дух полицейского государства сказывался в полной мере.

В отношении туберкулеза можно указать лишь на создание в XX в. общества по борьбе с туберкулезом, органи-

зовавшего так называемые „дни белой ромашки“ и начавшего устройство санаториев на юге. Но это была капля в море, принимая во внимание распространенность болезни и жалкие санитарные условия бывшей империи. Условия эти были действительно жалкими: для иллюстрации коснусь только двух пунктов: из слишком 900 городов империи только 38 имели канализацию и только два — Рига и Рязань — были совершенно замощены (а всякий городской житель знает, что значит отсутствие мостовой на значительной площади города); тут сказывался конечно цензовый состав городских дум, стремившийся избегать добавочного обложения.

Взглянем теперь на данные о смертности в России и в других странах; на тысячу человек населения было умерших в среднем в год:

В России	1871—1890 гг.	— 34,1	1901—1907 гг.	— 30
„ Австрии . . .	„ — „ „	— 26,9	„ — „ „	— 25,9
„ Германии . .	„ — „ „	— 23,5	„ — „ „	— 20,3
„ Франции . . .	„ — „ „	— 21,5	„ — „ „	— 19,6
„ Англии	„ — „ „	— 18,2	„ — „ „	— 15,7
„ Швеции . . .	„ — „ „	— 16,4	„ — „ „	— 16,2
„ Норвегии . . .	„ — „ „	— 16,3	„ — „ „	— 14,3

Таким образом в маленькой культурной Скандинавии, климат которой немногим менее суров, чем климат России, смертность была почти вдвое меньше.

Если взять количество умирающих каждого возраста на тысячу живущих того же возраста, то получим следующую таблицу для умерших в возрасте до одного года (возраст наибольшей смертности).

Швеция . . . 129,4	первое десятилетие XX в.
Англия 145,2	
Франция . . . 163,—	
Германия . . . 235,1	
Россия 305,3	

Я думаю, что дальнейших иллюстраций жалкого санитарного и антиэпидемического состояния можно не приводить. Россия была самая больная и самая плохо оборудованная в санитарном отношении страна в Европе (за исключением Турции). Наблюдалась некоторая забота о

внешнем порядке крупных городов (главным образом, столиц), где эпидемии грозили здоровью высших классов, и вместе с тем малое внимание к интересам низших классов, тем более к интересам „каких-нибудь" восточных инородцев, среди которых не было даже цензового земства.

В эпоху мировой войны у нас была сделана крупная попытка устранить слабую постановку дела здравоохранения, — я разумею проект академика Рейна об организации специального управления народного здравоохранения. Эта реформа была проведена так называемым чрезвычайным указом 3 сентября 1916 г. По существу она сводилась к следующему: выделялось особое ведомство — главное управление государственного здравоохранения, при котором состоял особый совет с представительством земских и городских общественных организаций (этим пытались устранить разделение между земской и казенной медициной). Главное управление должно было сосредоточить в своих руках высшее осведомление относительно дела охраны здоровья страны и высшее руководство врачебными и санитарными мероприятиями, имеющими цель поднять уровень здоровья и сил населения. На него возлагалось высшее руководство делом врачебной, санитарной, судебной медицины и фармацевтической частью, высшее руководство мерами предупреждения заразных болезней и борьбой с этими болезнями, наблюдение за врачебной и санитарной деятельностью существующих правительственных и общественных учреждений, оказание помощи общественным учреждениям в их мероприятиях по народному здравию, разработка плана санитарного законодательства, попечение об охране и усовершенствовании лечебных заведений; во главе ведомства ставился главноуправляющий и при нем его товарищ, главный санитарный совет, главный медицинский совет; в состав ведомства включались врачебный и санитарный департаменты, учебный отдел, отдел лечебно-медицинских местностей, санитарно-техническая и строительная часть (тут уже возникла проблема здоровых жилищ), государственная врачебно-санитарная и судебно-медицинская лаборатории. В общем предполагалось построить крупное ведомство по английскому образцу с „руководящими" полномочиями и большим участием земских работников (тут оказалось влия-

ние, которое земство приобрело во время мировой войны). Проект этот проведен был в порядке чрезвычайного указа и реализован не был, так как против пользования чрезвычайными указами была сильная оппозиция. Государственная дума указ не одобрила, и управление здравоохранения оказалось висящим в воздухе. Когда после февральского переворота власть перешла в руки лиц, близко стоявших к Государственной думе, Временному правительству оказалось неловко провести те же самые мероприятия, которые только что были отклонены, и в период Временного правительства никаких определенных шагов по реорганизации здравоохранения не было сделано. Таким образом мы остались перед Октябрьской революцией только с довольно хорошим проектом, несомненно оказавшим в целом ряде частей влияние на выработку основ теперешнего Наркомздрава. Даже беглый просмотр „Трудов комиссии академика Рейна" по выработке вышеизложенного проекта с несомненностью показывает, что известное влияние на послереволюционное строительство эта работа оказала; но в 1916 г. реализовать необходимые реформы надломленный и уходящий правящий класс не смог.

2. Обращаюсь к „службе социального обеспечения" в русском прошлом. Костомаров жестоко съязвил однажды, что во всей истории России оправдались Христовы слова: „Нищие всегда имате" — пусть у вас всегда будут нищие. Нищие точно всегда на Руси были, несмотря на ряд суровых полицейских мер: можно сказать, что политика нашей службы социального обеспечения была направлена скорее на искоренение самих нищих, чем на устранение причин, рождающих нищенство. Эта политика впервые была начата в широком масштабе при царе Феодоре II (Алексеевиче) в конце XVII в. В указе 1682 г. впервые указывалось, что нищих чрезмерное количество (раньше на это постоянно указывали иностранцы), и предписано было тех из них, „кои работать могут", определять на работу, а „кои не могут, забирать в больницы и шпитальни", как „в еуропских странах". Петр I опять со ссылкой на еуропские страны стал принимать меры к искоренению нищих, а именно еще в 1691 г. предписал их ловить, бить кнутом и ссылать в Сибирь, если работать могли, а если не

могли — отправлять в госпитали. В этом направлении особенно характерны указы 25 февраля и 20 июня 1717 г. (в последнем правда в некоторых случаях, например для детей, вместо кнута фигурировали батоги, но разница тут невелика): нищих „ловили", „били" и „ссылали" в различные места [1], что не мешало им вновь появляться в огромном количестве. Нищенство составляло профессию, порождавшуюся главным образом экономическими условиями: крестьяне разорялись и поборами, и произволом помещиков, и долгими войнами; в конце концов оказывалось легче просить Христовым именем, чем прожить у себя дома и исполнять все тяжелые повинности. Необходимо также указать, что большое количество искалеченных воинов, которых не могли пристроить обратно к земледельческой жизни, бродили по дорогам и городам и „побирались". Все респрессивные меры и попытка в 1721 г. организовать для нищих места призрения, если работать не могут, и места заключения, если отказываются от работы, — остались безрезультатными. В 1724 г. Петр, придя в отчаяние, распорядился устроить однодневную перепись нищих, и всех, „кои переписаны будут", распределить по монастырям, „дабы в монастырях кормились"; однако нищих не переписали и никуда не распределили. Преемники Петра махнули в сущности рукой на этот вопрос; время от времени, когда нищих скапливалось много, их опять „ловили, били и ссылали", но они появлялись вновь и вновь. Екатерина II в 1775 г. впервые создала организацию своеобразного социального обеспечения. Это был губернский приказ общественного призрения, который должен был исполнять колоссальное количество всяких функций, а именно: бороться с нищенством, призревать беспризорных детей, сирот, устраивать сумасшедшие дома и выполнять еще многое множество всяких добрых дел, в силу чего этот приказ как правило почти ничего не делал, тем более, что заседал он под председательством наместника или губернатора в составе нескольких человек всего несколько раз в год.

[1] Петр распределял: мужчин в смирительные дома, баб на прядильный двор, а ребят в какое ни на есть обучение.

При Николае I была сделана попытка поставить деятельность губернских приказов на более широкую ногу: при них было основано порядочное количество больниц, сиротских приютов, богаделен для стариков, сумасшедших домов; некоторая деятельность их начала проявляться, но в высокой степени недостаточная. Приказы эти дожили до середины XIX в., когда все их сиротские приюты и сумасшедшие дома в земских губерниях были переданы под земское руководство и попечение [1]. В некоторых неземских губерниях приказы существовали до 1917 г.

Следует сказать, что в первой половине XIX в. у нас начались общественные попытки борьбы с нищенством: я разумею императорское человеколюбивое общество, организованное в 1802 г. [2], и „общество посещения бедных". Последнее работало по посещению бедных больных на квартире и оказанию им помощи и широко развило свою работу, но при Николае I было закрыто по подозрению в политически вредных тенденциях. Между прочим было постановлено закрыть это общество ввиду того, что у него имеется около 8 тысяч адресов бедных людей: III отделение (политическая полиция) усмотрело тут опасный политический момент. Так как однако отрицать факт развития нищенства не приходилось, то были созданы в 1836 г. особые „присутствия по разбору нищих" в Москве и Петербурге, дожившие до конца XIX в. (в несколько реформированном виде). Эти присутствия имели право высылать из Москвы и Петербурга (в места приписки) нищих, замеченных в профессиональном злоупотреблении этой деятельностью. На этой почве создались знаменитые „спиридоны-повороты". Дело обстояло следующим образом: нищих арестовывали, давали им одежду и высылали их на место приписки в сельское или мещанское общество. Приехав туда, нищие одежду продавали или пропивали, „зайцами" ехали назад в Москву и являлись в то же присутствие для обратного движения. Бывали специалисты, делавшие это по 16 и более раз, после чего их обычно судили за бродяжничество и по старому рецепту

[1] См. Веселовский, История земства за 40 лет.

[2] Первоначально под именем „филантропического общества" (1802—1816).

отправляли в места отдаленные. Говорить о какой-нибудь разумной постановке службы социального обеспечения было в данном отношении очень трудно. Было бы однако ошибкой утверждать, что идея обеспечения нетрудоспособных была совершенно чужда старому русскому законодательству (выше указывалось на создание приютов, госпиталей и богаделен); в особенности эта идея заметна в отношении чиновничества и в крестьянском праве.

В отношении чиновничества можно указать, что в конце XVIII в. создаются пенсии для военных и гражданских чинов; идея была заимствована из Франции, применялась сначала персонально в высших кругах чиновников и генералитета и спускалась постепенно до низших офицеров и гражданских чиновников (при Александре I и Николае I)[1]. Пенсия была незначительна и связана с тяжелыми ранениями или с 35-летней безупречной службой. Большинство николаевских чиновников предпочитало служить не столь беспорочно и приобретать дома или имения другим более быстрым способом.

Во второй половине XIX в. идея пенсионирования получает все более широкое применение, появляются в частности учительские пенсии, распространенные на народных учителей и учителей железнодорожных школ и других учреждений; пенсии однако строились по принципу предварительного удержания из содержания известного процента, иначе говоря, применялось полустраховое начало. Тем, кто специально интересуется нашим старым пенсионным делом, много материала даст третий том „Свода законов", недурно, хотя и пространно, скодифицированный. Мне здесь достаточно только отметить наличие, хотя бы в ограниченном объеме, для служилого слоя принципа пенсионирования. В 60-х годах освобождение крестьян внесло в наше законодательство своеобразное медицинское обеспечение неимущих на сословных началах; именно крестьянское общество должно было оплачивать издержки по лечению всех приписанных к нему членов; человека, который ушел из общества много лет назад, которого никто не знал

[1] Для раненых военных позднее было создано специальное учреждение по пенсиям — Александровский комитет о раненых.

даже жену этого человека, не бывшую крестьянкой, но приобревшую „приписку“ в порядке брака, крестьянское общество должно было содержать в соответствующей больнице или лечебнице. На этой почве было много комических и грустных эпизодов, и иногда приходилось платить сумму весьма солидную для сельского бюджета—300—400 рублей—за содержание в сумасшедшем доме человека, которого в родной деревне позабыли, ибо он ушел оттуда 25 лет тому назад.

В конце концов здесь был налицо принцип обеспечения неимущего человека за общественный счет предоставлением медицинской помощи, но, поскольку он проводился по сословному признаку, он касался только крестьян и проводился чрезвычайно неравномерно; тяжесть расходов зависела главным образом от того, много ли людей ходит из данной деревни на отхожий промысел; в результате получалось, что общественное обеспечение больных и стариков было в Росии только у крестьян и у чиновников (у рабочих, как я упоминал ранее, в 1912 г. появились зачатки социального страхования), причем обеспечение чиновников старое государство брало на себя, но заботу о крестьянах слагало на их же общины. Призрение сирот сельскими обществами по общему положению о крестьянах (и позже по уставу общественного призрения), лечение больных, содержание больничных пунктов,—все это наши крестьяне, будучи сравнительно неимущими, все-таки несли на себе и так или иначе своих бедных и больных односельчан, хоть и в очень недостаточных размерах, поддерживали. В городах в отношении медицинского обеспечения в сущности приходилось надеяться на умеренную энергию городских дум и отчасти на деятельность Красного креста и человеколюбивого общества с незначительным количеством их больниц. Нужно отметить еще то обстоятельство, что частную благотворительность старались ввести в бюрократические рамки; деятельность частных благотворительных обществ была крайне стеснена, напротив поощрялись высокопоставленные комитеты; к ним в первую очередь надо отнести Мариинское ведомство (по имени Марии Федоровны, жены Павла I) с его опекунским советом; это ведомство имело ряд институтов и стипендий

для сирот чиновничества и создало приюты для глухонемых и беспризорных детей: в частности в его же ведении были Московский и Петербургский воспитательные дома для подкидышей (их основание по французскому образцу относится к екатерининской эпохе). Надо далее указать второй Мариинский комитет Марии Александровны, жены Александра II, создавший ряд убежищ для слепых (первоначально для ослепших на турецкой войне). Нужно упомянуть, что наш теперешний бич—детская беспризорность — уже в начале XX в. настолько развился, что был создан специальный (так называемый „Романовский") комитет о беспризорных. Последний, по уставу 1914 г., ведал призрением детей преимущественно сельского сословия, так как именно в деревнях этих беспризорных оказалось очень много.

Все эти меры и комитеты имели довольно узкий круг действия; в большинстве случаев в связи с их придворным положением они имели и соответствующий социальный состав, и больших результатов служба социального обеспечения не достигала. Созданное в 1917 г. Временным правительством новое министерство государственного призрения ничем себя проявить не успело.

Если теперь подвести общие итоги, то нужно сказать, что качественно и количественно в области служб социальной культуры в русском прошлом было достигнуто не так много: меньше, чем половина нужного количества народных школ, высший в Европе процент безграмотности, в среднем достигавший 60 %, а в некоторых местах и 100 % населения[1], затем жестокий недостаток больниц, отсутствие правильного социального обеспечения, если не считать пенсионирования чиновничества (штатного) и наметки будущих крестьянских комитетов взаимопомощи в сельском обществе. За всем тем нужно указать на ясное сознание на пороге нашего столетия, что подлежит реформе в области того же здравоохранения, народного образования и даже в области социального обеспечения: было прежде всего совершенно ясно, что сословный принцип и бюрократические рогатки должны быть совершенно устра-

[1] В Ташаузском округе (Туркестан) — 2 грамотных на тысячу.

нены. Если мы далее учтем те факты, что к концу XIX в. окончательно сложилась в России та социальная группа, которая известна под именем „русской интеллигенции“, что создалась русская литература, русский самостоятельный университет, что — и это существенно — в глубокой толще масс шел экономический сдвиг и идейная переоценка старого, — то надо сказать, что у нас был некоторый потенциал к тому, чтобы при крупном политическом перевороте службы социальной культуры стали на новую дорогу и начали, коль скоро рогатки будут сняты, быстро развиваться.

Нельзя было ожидать, чтобы развитие было совершенно гладким и во всех отношениях безупречным, но можно было ждать порыва вперед.

Во что этот порыв выливается, мы увидим в третьей части курса.

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУЖБЫ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ В СОВЕТСКОМ СТРОЕ

ЛЕКЦИЯ XI.

ОКТЯБРЬСКАЯ РЕВОЛЮЦИЯ И СЛУЖБЫ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ. — СЛУЖБА ПРОСВЕЩЕНИЯ; ЕЕ ПЕРВЫЕ ШАГИ.

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Падение старого режима в России во время мировой войны; „схождение на-нет класса былых властителей". Массовый характер революционного движения. — Осуществление назревших потребностей и идей. Крушение старой государственной машины и создание новой. — Наркомпрос как пример.

2. Первые шаги послеоктябрьской службы народного просвещения. — Первоначальная децентрализация. — „Монополия" школы: монополия государственная или ведомственная. — Положение о Наркомпросе 11 февраля 1921 г.

---

1. В первой части курса я изложил положение служб социальной культуры в западных странах, во второй — развитие этих служб в русском прошлом; предстоящая нам третья часть будет посвящена службам социальной культуры в советском строе.

Советская государственность установилась в России в непосредственной связи с мировой войной, которая сконцентрировала глубокое социальное брожение, уже давно происходившее в стране, и ускорила взрыв грандиозной социальной революции.

Социальный смысл процесса, происходившего в стране во время мировой войны, метко схвачен Шульгиным в его книжке „Дни", изданной в Ленинграде в 1920 г. Он формулировал этот процесс так: „Класс былых властителей сходил на-нет"; это схождение на-нет не было связано только с физическими потерями во время войны, как бы велики

эти потери ни были; „схождение на-нет“ началось уже задолго до войны и было лишь ускорено и обострено мировой катастрофой.

Правящий класс царской России состоял из двух частей: дворянства — по преимуществу помещиков, имевших руководящую роль в политической машине, — и буржуазии, состоявшей по преимуществу из торговых и промышленных деятелей, — имевших руководящую роль в экономике страны; падая, первая часть увлекла вторую, еще недостаточно окрепшую и не успевшую приобрести политически-самостоятельной формы. Ослабление правящего класса, потеря им былого могущества, политического искусства могут быть отмечены в целом ряде областей социальной и политической жизни царской России.

Я остановлюсь только на трех вопросах, где это явление было особенно заметно, — на вопросах национальном, земельном и рабоче-индустриальном.

В национальном вопросе с давних пор ощущалось, что в многоплеменной стране, где русские по переписи 1897 г. составляли около 47% [1], необходимо было удовлетворение потребности в самоопределении и стремлении к самостоятельности в стране целого ряда живых народов, имевших часто свою самостоятельную культуру и свое политическое прошлое. Проблема федерализма в русском государственном строе, связанная с наличием многих национальностей, была совершенно ясно поставлена уже в 80-х годах XIX века (в частности Драгомановым). Однако правящий класс проводил политику централизма и не удовлетворял стремлений к автономии и федерированию, имевшихся в стране, — даже в той незначительной мере, в какой сумела это сделать соседняя Австрия, — причем часто не удовлетворял там, где имелись весьма серьезные политические, культурные и экономические мотивы, как это было например на Кавказе. И в результате мы видим, что западные окраины бывшей империи при первой возможности отделяются, а в восточных еще с 1905 г. назревали те глубокие, упорные стремления к самостоятельной организации, которые выявились в образо-

[1] Теперь, с отпадением целого ряда окраин (Польша, Литва, Финляндия и т. д.) — 52,9 %.

вании восточных многочисленных автономий во время революционного толчка.

Если мы возьмем вопрос земельный — мы увидим, что подтачивание корней той части правящего класса, которая играла руководящую политическую роль, было здесь особенно заметно. Дворянство непрерывно теряло земли в пользу главным образом крестьян и с 60-х годов до первого десятилетия XX в. потеряло $^2/_3$ своих земельных запасов. Процесс этот шел, почти не задерживаясь, и в сущности приходилось лишь доканчивать его, чему соответствовала потребность, назревшая среди нуждавшегося в земле многочисленного крестьянства, — перевести землю в свои руки. Правящий класс упорно и безнадежно старался сопротивляться этому процессу, не удовлетворяя даже наиболее близких к нему имущественно зажиточных слоев крестьянства. Правда, та политика, которая известна под именем „аграрной реформы Столыпина", была построена на попытке разделения крестьян, но не удовлетворила их ни в техническом, ни в правовом смысле.

Если мы возьмем вопрос, который я назвал рабоче-индустриальным, мы увидим давно назревший своеобразный процесс обезличивания капитала нашей крупной индустрии с одной стороны и концентрирования рабочих масс в немногих центрах с другой. Под обезличиванием я разумею тот факт, что частных владельцев у нас было сравнительно не так много, — наиболее крупные, наилучше оборудованные предприятия находились в руках акционерных компаний, в которых, как это давно доказано (Ванаг), фактически преобладал иностранный капитал. Своей крупной промышленной буржуазии у нас было мало, имелись обезличенные акционерные общества, имелись очень крупные казенные предприятия. Эта форма обезличивания хозяйства, отсутствие или очень незначительное количество „капитанов промышленности", была для России очен характерна. В сущности ее последовательным развитием был перевод всей крупной промышленности в руки государства. И эта мысль была тем естественнее и тем больше назревала, что рабочие массы, составлявшие и составляющие большой процент населения, были чрезвычайно сконцентрированы в немногих пунктах страны и в силу этого хорошо организованы,

хорошо осознали свои интересы и в значительной мере прониклись идеями революционного социализма.

У Тюменева в „Истории экономического быта“ даны подробные цифры, подтверждающие это явление необыкновенной концентрации пролетариата в России там, где имелась крупная промышленность; логическим концом было полное „обезличивание“ этой промышленности, т. е. устранение индивидуальных владельцев и перевод индустрии в руки нового коллективного владельца, именно в руки рабочего класса.

В 1908 г. в предисловии к второму изданию своего „Развития капитализма в России“ Ленин совершенно точно и ясно дал прогноз хода будущей революции,—прогноз, на который тогда как-то мало обратили внимания. Здесь было совершенно определенно указано, что, в силу упомянутой выше концентрации, рабочий класс в будущую революцию сыграет роль авангарда и обопрется на крестьянские массы, враждебно настроенные против помещика и стремящиеся перевести землю в свои руки. При наличии такой социальной обстановки, при неумении управлять государством со стороны правящего класса было 100%-ным риском ввязаться в мировую войну, причем следует отметить, что среди него были люди, хорошо сознававшие опасность положения. Некто иной как царский министр Дурново подал приблизительно за год до мировой войны Николаю II сравнительно мало известную и очень любопытную записку, которая полностью напечатана теперь Павловичем в „Красной нови“ за 1922 г., в № 6; в этой записке Дурново предсказывал и тот факт, что на Западе наступит война из-за столкновения интересов Германии, Франции и Англии, и тот факт, что, если Россия вступит в войну, то будет ли она победительницей или побежденной—в ней неизбежна социалистическая революция в формах чрезвычайно бурных, которая по всей вероятности повлечет за собой или истребление или устранение правящего класса и интеллигентной прослойки. При всем том правящий класс вступил в войну... и сошел нанет. Его сменил класс новый, двинувшийся вперед.

В 1917 г. утомленная и голодная страна, которой пришлось вести борьбу одной против трех (Россия — против Германии, Австрии и Турции, в то время как на Западе

Англия, Франция и Бельгия втроем боролись против одной Германии), страна, получившая тяжелые удары и давно изнутри проникнутая социальным брожением, все обострявшимся — отбросила старый режим. Движение приобрело массовый характер: оно захватило собою прежде всего те с лишком 15 миллионов взрослых мужчин, которые были оторваны от производительной работы и сосредоточены на фронтах и в казармах в тылу (в тылу пожалуй в большей части, чем на фронтах, что особенно способствовало у них раздражению и революционизированию): оно захватило собой глубокие деревенские массы, считавшие, что пришел наконец момент покончить с давно наболевшим земельным вопросом, с вопросом „о барине".

Еще больше оно захватило рабочих, находившихся в тяжелых условиях тогдашней городской жизни и прекрасно в общем понимавших, что эта война ведется не за их классовые интересы. Оно захватило подчиненные национальности, нашедшие удобный момент изменить свое положение (украинцы, татары и др.). Поскольку революционное движение было таким образом грандиозно массовым, оно неизбежно пошло по пути наиболее радикальной постановки вопроса, по пути, указанному в свое время Марксом и принятому наиболее активными русскими революционерами: разбить старую государственную машину и создать нечто совершенно новое.

Старая государственная машина действительно была разбита, и это отразилось и на службах социальной культуры.

Вместе с тем, поскольку массы стремились построить новый аппарат, они разумеется старались удовлетворить свои назревшие массовые потребности; и несмотря на крайне бурный процесс нашей революции, шедшей первоначально в значительной мере самотеком, стихийно,—легко видеть, что в общем и целом разрешаются с первых шагов как раз те кардинальные вопросы, о которых я говорил выше.

Разрешается вопрос национальный: уже 2 ноября 1917 г. провозглашается известная декларация прав народов России, их равенство, их свобода развития; затем с перебоями (в связи с шедшей тогда кровавой борьбой) национальный федерализм пролагает себе путь.

В земельном вопросе одним из первых декретов советской власти является декрет об упразднении помещичьей собственности; затем с постепенным нащупыванием „социализации" земли и „национализации" земли происходит перевод земли в руки крестьян.

В области промышленности заканчивается указанный мною процесс сосредоточения крупной промышленности в руках государства с изгнанием личного владельца.

Важная для рабочих проблема индустриализации страны, крайне замедленной при старом режиме, ставится с особенным упорством, начиная с 1919—1920 гг., когда стало технически возможно работать: именно тогда появился первый советский план электрификации. Вместе с тем, поскольку для масс было ясно, что современное управление и техника хозяйства (сельского или фабричного) требует знаний, уже в 1919 г. декретируется ликвидация неграмотности, этого тяжелого наследия прошлого.

Общий тон жизни, самый „быт", способ управления становится повсюду гораздо более демократическим, чем было при старом режиме. Массы сбрасывают „барина" и начинают создавать свою новую жизнь и свои привычки, свою машину обслуживания культурных нужд. Таков первый итог нашей революции; я конечно останавливаюсь здесь только на самых основных линиях, о которых следует напомнить раньше, чем переходить к отдельным отраслям нашего нового строительства: равным образом я ограничусь минимумом и в напоминании, что строительство это приходилось вести в исключительно трудных условиях.

Прежний правящий класс, хотя и ослабленный мировой войной, оказал все же довольно упорное сопротивление, говоря английским термином он был „die hard", он трудно „сходил на-нет". Вместе с тем мировая война оставила массу технических разрушений и физических потерь: во время мировой войны мы потеряли 3 миллиона одними убитыми, а инвалидов было гораздо больше; гражданская война и последовавшие за ней тиф и голод унесли не меньше, а скорее больше рабочей силы. Если прибавить, что из нашего коммерческого флота, по официальным данным Наркомпути, в 1921 г. осталась только $^1/_6$ прежнего тоннажа, если учесть, что одних железнодорожных мостов было раз-

рушено 3 662, в том числе такие, как 2 волжских, 2 камских, через Иртыш, через Днепр, — то по этим, очень недостаточным штрихам легко понять, что начинать наше строительство нужно было в наредкость тяжелой обстановке. Оно все же было начато — массы стремились к новой самостоятельной жизни; и поскольку они для стройки этой жизни хотели учиться и рвались к знанию неумело, но с необычайной энергией, получилось на первых порах в области просвещения чрезвычайное развитие деятельности хаотической, часто разбрасывавшей впустую силы и средства, но шедшей громадным потоком и оставившей свои следы. Этот поток затрагивал, поднимал, показывал людям, что нечто новое происходит, что-то налаживается в новых непривычных рамках, в общем ведущих куда-то вперед, ставящих культуру на новые рельсы. Нужно сказать, что в области служб социальной культуры положение было материально может быть более трудное, чем в области других служб. Без армии революция победить не могла; армию приходилось содержать путем ли закрытия занятий на известный период в тех или иных учебных заведениях, путем ли закрытия той или иной больницы, путем ли сокращения средств на оплату работников культуры; на это шли, потому что надо было, как говорят французы, бежать туда, где был наибольший нажим (courir au plus pressé). В результате мы видим, что „университеты Октябрьской революции", которые были открыты в первые годы в Тамбове, в Костроме и многих других местах (А. В. Луначарский как-то выразился, что они росли у нас „как грибы"), не могли существовать и более не возродились. Тем не менее они оставляли после себя некоторую „искру", оставляли культурных людей, образовавших ячейку чего-то будущего, будущей школы, которая может воссоздаться. Если принять во внимание те материальные условия, о которых я говорил, то можно удивляться, насколько еще выносливыми оказались наши службы народного просвещения и здравоохранения, как много они в конце концов выдержали и успели качественно сохранить и даже создать за период экономических затруднений, беря в то же время новую ориентацию и быстро перестраиваясь.

Американский писатель, Скотт Ниринг, бывший у нас в 1925 г., вынес очень любопытные впечатления как раз в области народного образования, которое можно взять за типичный пример публичной службы социальной культуры. Ниринг прежде всего отметил, что у нас имеются совершенно новые лозунги педагогики, что проводится своеобразная постановка новой школы, что во многих случаях русские педагоги еще сами не оформили вполне своих идей и откровенно в этом сознаются. Он приводит два следующих мнения русских профессоров, с которыми он беседовал. „Были и имеются еще в настоящее время хорошие опытные школы в Советском Союзе,—говорил один из них,— но у нас еще нет общей воспитательной системы, в общем и целом у нас еще безнадежный хаос".

Другой был более оптимистичен. „Вы,—говорил он,— с трудом поймете, что у нас происходит, потому что мы сами не всегда понимаем нашу систему. Приезжайте назад лет через 15, и тогда вы увидите, к чему наша школьная система придет,—сейчас мы в стадии опыта" [1].

Это явление „стадии опыта" Ниринг подчеркивает несколько раз, но он подчеркивает, что опыт этот грандиозный, что он заражает энтузиазмом проезжающего иностранца (дословно—„пробегающего по стране"). „За 22 года, как я начал преподавать,—пишет он,—я посетил очень много школ в очень многих странах и за все время моего педагогического опыта не видел ничего, что было бы подобно той образовательной работе, которую я вижу в Советском Союзе. Читатель впадает в искушение, заключив, что я рассматриваю Советский Союз как образовательный рай,—как раз наоборот. Трудно найти более скудное оборудование, чем в советских образовательных учреждениях, здания старые, скамьи гниют, черные доски и книги изношены, учителя и другие работники просвещения плохо оплачиваются и часто по нескольку месяцев не оплачиваются совсем; только около половины детей школьного возраста могут попасть в школу. Луначарский, народный комиссар по просвещению, говорит, что в Союзе есть около 250 000 учителей; даже в том случае, если эти учителя имеются, их некуда

[1] См. Nearing, Education in Soviet Russia, N. Y. 1926, стр. 9.

посадить за отсутствием классных помещений. По всей вероятности нет другой страны в Европе, где физические условия для образования были бы хуже, чем мы имеем в советском строе. Советская образовательная система вовсе не рай. Это арена борьбы. И на этой арене для борьбы целый народ борется против невежества, пользуясь всеми орудиями, которые может ему предоставить современная педагогика, и в значительной мере самостоятельно изобретая эти орудия" (стр. 13). „Достижения в образовательном смысле в Советском Союзе пока очень невелики, но борьба, которая идет за эти достижения, является одной из наиболее интересных, наиболее приковывающих внимание драм, которые мне когда-нибудь приходилось смотреть. И если судить по краткому моему пребыванию в России, то эта борьба будет плодоносным источником педагогических знаний и прогресса. Вы выносите от посещения Советского Союза совершенно своеобразный опыт — подталкивающий, незабываемый" (стр. 14).

Вот мнение внимательного иностранного наблюдателя. Результаты пока невелики, технические данные крайне тяжелы — и вместе с тем имеется огромный энтузиазм, „отчаянная энергия" по подъему служб социальной культуры.

Это для нас не так ново, как для иностранцев, но на Западе такая формулировка, данная Ниринго м,—характеристика нашего народного просвещения как рычага новых достижений — была очень интересна и — сколько можно судить по прессе — произвела впечатление.

Таковы предварительные замечания, которые мне хотелось сделать относительно той почвы, на которой приходилось развиваться нашим службам социальной культуры. Теперь я перейду к конкретным примерам и на эволюции и основных линиях организации Наркомпроса постараюсь показать первую из этих служб.

2. Служба народного просвещения в советской России свои первые шаги 1917 г. делает до известной степени наощупь, среди крайне бурной обстановки в тогдашнем Петрограде. Комиссару народного просвещения приходилось прежде всего искать рабочую силу, на скорую руку организовывать на месте прежнего министерства нечто новое. Надо сказать, что на первых порах у руководящих кругов революции

отнюдь не было стремления отбросить непременно все старые рычаги для работы, напротив: их пытались, как я покажу, использовать; но в хаотической создавшейся обстановке интеллигентные прежние работники государственного комитета народного образования, о котором я говорил в 9-й лекции, и служащие министерства народного просвещения не решались итти работать с новой властью; по классовому мотиву, или по какому-либо иному, но во всяком случае они отстранились от дела, и новой комиссии народного просвещения приходилось строить свое здание сызнова.

Первый акт новой власти в области народного просвещения был напечатан в номере втором первого издания „Собрания узаконений" за 1917 г.; это — директивный акт „О народном просвещении", изданный комиссаром по просвещению (дата этого акта 29 октября и дата его опубликования 1 ноября 1917 г.). Текст акта имеет маленькую особенность, а именно, во втором издании „Собрания узаконений" он показан „исключенным": дело в том, что руководящая роль по народному просвещению придается здесь государственной комиссии по народному просвещению впредь до Учредительного собрания, причем, когда в январе-феврале „Собрание узаконений" стали переиздавать, Учредительного собрания, как известно, уже не было. Исторически акт 29 октября остается любопытным документом: здесь имеется очень ясно выраженная мысль, что созданная советской властью Государственная комиссия по народному просвещению „отнюдь не является центральной властью, управляющей учеными и образовательными учреждениями". Наоборот школьное дело должно быть передано органам местного самоуправления, самостоятельной работе „самочинных рабочих, солдатских, крестьянских культурно-просветительных организаций" (даже еще не говорится „советов"), которые должны обладать полной автономией как по отношению к государственному центру, так и по отношению к центрам муниципальным. Дело государственной комиссии служить связью и помощником и организовать источники поддержки—денежные, моральные и материальные—классово-просветительным учреждениям в государственном общенародном масштабе. „Государственная комиссия,— продолжает декрет,— искренне желает сотруд-

ничества с Государственным комитетом, довольно демократичным по составу и богатым опытными специалистами". Она обратилась в бюро Комитета с просьбой немедленно созвать сессию Комитета для выполнения программы, пересмотра норм в виде большей демократизации, пересмотра прав Комитета в виде их расширения и превращения его в основной государственный институт по выработке законопроекта для полной реорганизации народного образования в России на демократических и светских началах. Пересмотр уже созданного Комитетом законопроекта совместно с новой Государственной комиссией вызывался — по указанию новой комиссии — тем обстоятельством, что при редактировании проекта Комитет считался с бюрократическим и буржуазным духом предшествовавшего министерства.

Таким образом мы видим, что законопроекты, выработанные в тех комитетах, о которых я говорил в конце 9-й лекции, совершенно определенно учитывались, как канва для дальнейшей работы.

Законопроект после пересмотра должен был быть проведен в жизнь без всякой канцелярщины и волокиты — в революционном порядке.

Ход революции быстро сделал данный документ устарелым, но акт 29 октября все же выразил одну определенную линию — децентрализацию на первых порах всего дела народного образования, и стремление к созданию „истинно-демократической и абсолютно-светской школы".

Акт 29 октября являлся актом народного комиссара по просвещению. В № 3 того же Собрания узаконений мы находим подтвердительное постановление Совнаркома от 9 ноября 1917 г. об образовании Государственной комиссии по просвещению, причем в декрете есть характерная для тогдашней спешки подробность: подпись Луначарского стоит выше подписи Ленина. В этом декрете повторяется описание задач комиссии, о которых я говорил выше. Любопытен ее состав: председатель народного комиссариата по просвещению, секретарь, члены, делегированные от Исполнительного комитета Совета рабочих и крестьянских депутатов — 2, от Исполнительного комитета

Всероссийского совета крестьянских депутатов — 2, от Всероссийского учительского союза — 2, по одному члену от Академического союза и Центрального бюро профессиональных союзов, от Всероссийского центрального фабрично-заводского комитета, от Центрального комитета петроградских культурно-просветительных организаций, от Всероссийского союза городов, от Всероссийского земского союза, от Всероссийской организации художников (как только она возникнет), от Всероссийского студенческого союза (когда таковой образуется), от Государственного комитета по народному образованию и 15 заведующих отделами Наркомпроса. Если вспомнить состав организованного Временным правительством Государственного комитета по народному образованию, то мы увидим несомненную аналогию: одни и те же организации (за исключением реально несуществовавших) были представлены там и тут. Получился ненужный параллелизм в работе двух учреждений, и уже 6 декабря Государственный комитет бывшего Временного правительства был распущен постановлением Совнаркома.

„Государственный комитет,—гласил декрет,—распускается и работа его прерывается до образования нового комитета на следующих началах", затем указано громадное количество входящих в комитет организаций: земских, городских и т. д. Однако комитет не возобновил своего существования. Народный комиссариат по просвещению сделал впрочем не только эту попытку связаться с прежде работавшим аппаратом, он еще подчеркнул, что работа аппарата министерства народного просвещения должна продолжаться, он издал специальное постановление 24 декабря 1917 г., предписывающее попечителям учебных округов продолжать свою работу под угрозой ответственности за ее перерыв. „Предлагается всем попечителям продолжать под страхом ответственности порученную работу по делу народного образования и во всех затруднениях по долгу службы обращаться в Наркомпрос. Настоящий циркуляр разослать всем служащим и во все учебные заведения и округа". Но через 4 недели, 20 января 1918 г., мы видим уже постановление Наркомпроса об упразднении должностей попечителей округа, окружного инспектора, директора народных училищ, словом всего бывшего министерского аппарата на местах, за исключением чисто

школьной системы. В этом опять сказалась тенденция к децентрализации, ибо невозможно было с одной стороны говорить, что власть переходит в руки самостоятельных организаций по просвещению, а с другой стороны сохранять бывшие централизованные учебные округа, оказавшиеся к тому же совершенно неспособными работать с новой властью. В некоторых местах эти органы держались долго, и московский учебный округ был например ликвидирован специальным постановлением 30 июля 1918 г. Когда он существовал, что он делал—это тайна, которую может быть раскроют историки революции. Во всяком случае децентрализация аппарата и уничтожение спаивающих его бюрократических звеньев определились на первых же шагах; надо сказать, что невозможность овладеть старым аппаратом ощутилась довольно быстро, и комиссариат по просвещению решительно перешел на путь реформирования школы и одновременно создания новых средств управления. Он проводит одну за другой такие крупные меры, как отделение церкви от школы (1 января и 18 февраля 1918 г.), упразднение духовных школ (24 февраля и 5 сентября 1918 г.), передача соответственных помещений и аппаратов в руки комиссариата по просвещению; с большими затруднениями проводит реформу правописания (23 декабря 1917 г. и 13 октября 1918 г.); объявляет здания школ доступными для культурно-просветительных целей по требованию любого местного совета (21 декабря 1917 г.), проводит свободу организации учащихся (30 ноября 1917 г.) и наконец заканчивает этот цикл реформ уже в мае-месяце 1918 г. реформой по введению всеобщего совместного обучения (31 мая), отменой обязательного изучения латинского языка (31 мая), отменой отметок (31 мая) и проведением обязательного обучения во всех школах гигиене (23 августа 1923 г.),—акт за подписью Бонч-Бруевича [1].

[1] Тексты этого цикла часто забываемых теперь реформ см. в «Сборнике декретов и постановлений по народному образованию», 1920 г. вып. I; относительно реформы правописания см. еще «Собрание узаконений РСФСР», 1917, № 12, ст. 176 и 1918, № 74, ст. 804; реформа воспроизвела проект Академии наук; на трудность ее проведения указывает уже тот факт, что декрет пришлось печатать дважды (от имени Наркомпроса и от имени СНК).

В организационном отношении в этот период в Наркомпросе господствовали пестрота и многоначалие. Сам комиссариат по просвещению признавал, что его отделы представляют собой,—как писал Луначарский в статье „Единый Наркомпрос" (1921 г.),—какую-то „конфедерацию руководителей, которые раз или два в неделю принимают решения, не слишком обязательные для конфедерантов". Естественно, что возникла некоторая реакция против этой системы с необычайным количеством отделов, число которых быстро достигло 18, а к 1920 г. дошло до... 35. Общее представление о службе (аппарате) народного просвещения в 1918 г. дает постановление СНК от 26 июня 1918 г. („Об организации дела народного образования"): „Общее руководство делом народного образования в Российской социалистической федеративной советской республике принадлежит Государственной комиссии по просвещению, председателем которой состоит народный комиссар по просвещению". В государственную комиссию по должности входят: члены коллегии Наркомпроса и секретарь комиссии; по выборам в нее входят три представителя от ВЦИКа, три представителя от профессионального объединения учителей, стоящих на платформе советской власти, два представителя от Центрального бюро профессиональных союзов, один представитель от Центрального бюро рабочих кооперативов, один представитель от центрального совета железнодорожных культурно-просветительных организаций, затем по назначению один представитель Комиссариата по делам национальностей [1] и один от ВСНХ. Декрет перечисляет задачи комиссии, как своеобразного планирующего и руководящего органа, определяет роль комиссариата только как органа, заведующего „учеными и учебными учреждениями общегосударственного значения" и разрешающего „конфликты между отдельными органами просвещения", предусматривает создание периодических всероссийских съездов по народному образованию из выборных представителей от отделов и советов народного образования (были тогда и такие) и из сведущих лиц, приглашаемых на данный съезд с правом совещательного голоса. Предус-

[1] Предусматривалось, что по мере образования областей (национальных) в состав комиссии входит по одному представителю на область.

матривается, что народное образование на местах передается в специальные отделы народного образования при исполнительных комитетах губернии. Из этой первоначально намеченной организации, в которой кое-где уже заметен рост комиссариата за счет роли комиссии (дела в комиссию вносятся в принципе комиссариатом), выработалась в сущности позднейшая система Наркомпроса и местных отделов народного образования, причем громоздкая Государственная комиссия съежилась до размеров небольшой коллегии специалистов (Государственный ученый совет) и вошла в состав того аппарата, которым она первоначально руководила—в Наркомпрос.

Наряду с организацией чисто административных органов, большую важность уже в 1918 г. получил вопрос о собирании разбросанных частей учебной машины. Во второй части курса указывалось, что у нас было много школ в различных ведомствах вне Наркомпроса: духовные училища, училища министерства торговли и промышленности, женские институты ведомства императрицы Марии,—все это рассыпалось, когда произошел Октябрьский переворот и когда прежняя машина отказалась работать. Наркомпрос стремится собрать школы и взять монополию управления школами в свои руки. Эта линия „монополизации школ" началась первым робким актом 19 декабря 1917 г., согласованным с комиссариатом государственных имуществ (бывшим министерством двора), о фактической передаче Наркомпросу Академии художеств, а также театров и музеев. 24 декабря 1919 г. передаются школы духовного ведомства, 27 декабря Наркомюст отдает прежние школы юстиции, т. е. Константиновский межевой институт, Училище правоведения и лицеи. 5 июня 1918 г. Совнарком подтверждает, что все школы всех ведомств должны быть переданы в ведение Наркомпроса, за исключением обслуживающих специальные технические органы. И наконец 20 февраля и в начале марта 1919 г. мы видим в связи с вышеназванным декретом Совнаркома (5 июня 1918 г.) указания на передачу в Наркомпрос детских приютов и заботы об образовании национальных меньшинств (раньше образованием национальных меньшинств ведал Наркомнац). Кроме того 2 декабря 1920 г. передается Наркомпросу опека над несовершеннолетними

и забота о несовершеннолетних правонарушителях [1]. Последним отголоском этой линии сосредоточения школ в одних руках я считаю декрет 8 августа 1922 г., по которому в ведении Наркомпроса РСФСР остается управление высших учебных заведений автономных республик. В данном случае автономные республики стремились создать свои вполне самостоятельные высшие учебные заведения, а Наркомпрос стремился удержать руководство и контроль над просветительной работой в этих учреждениях на местах.

Я описал, с одной стороны, децентрализацию учебного дела, с другой — процесс собирания и монополизации службы просвещения. В самом начале была поставлена проблема: имеем ли мы в этой службе монополию государства или монополию ведомства, и надо сказать, что жизнь на первых же порах остановила стремления Наркомпроса к монополии ведомства, т. е. к собиранию всех решительно школ и всего просветительного дела в свои руки. Военную школу пришлось поставить особо. Транспорт заявил, что ему нужен свой школьный центр; появились общественные организации и общественные школы в лице коммунистических школ и профсоюзных школ. Затем на пути к монополии Наркомпроса препятствием стало чрезмерное разбухание его аппарата, считавшего в 1920 г. 35 отделов, 198 подотделов и секций (не считая Госиздата), при кадре служащих в $8^1/_2$ тысяч человек, причем оставалось еще несколько тысяч вакантных должностей (при полном заполнении кадр служащих мог достичь до 14 тысяч). Наркомпрос при этом оказывался все более и более неработоспособным: дело дошло до того, что издательское дело ведалось тремя подотделами — волокита, параллелизм и неурядица были совершенно исключительные; пришлось затратить колоссальную энергию, чтобы „подобрать" аппарат и уничтожить лишние части. В настоящее время аппарат Наркомпроса сокращен до семи основных органов с небольшим количеством отделов, причем в 1926 г. штат определен в 881 человек, т. е. приблизительно в 10 раз меньше, чем в разгар былой неурядицы.

[1] Борьба с правонарушителями среди малолетних была раньше сосредоточена в комиссиях по делам несовершеннолетних Народного комиссариата призрения (Наркомсобес)—по декрету СНК 4 января 1918 г.

Организационный процесс эпохи собирания оформился в виде небольшого „Положения о Комиссариате народного просвещения 11 февраля 1921 г.“, опубликованного в № 12 „Собрания узаконений“ за 1921 г. [1]. Это — декрет Совнаркома, согласно которого мы имеем перед собой уже „Народный комиссариат по просвещению“, что впрочем основано на конституции 1918 г., где Государственная комиссия по просвещению не упоминается. Во главе комиссариата на основаниях, установленных конституцией, стоит народный комиссар (нарком) по просвещению с двумя заместителями: один ведает академическим центром, другой — организационным центром. При Наркоме имеется коллегия, работающая на общих конституционных основах. Мы видим в комиссариате следующие большие части: управление социального воспитания, управление профессионального образования, управление внешкольное или Главполитпросвет, Госиздат, Государственный ученый совет, распадающийся на секции: научно-политическую, научно-техническую и научно-педагогическую, и художественный комитет с пятью подсекциями. Вот основные органы и линии аппарата в 1921 г.

В настоящее время действует новое „Положение 5 октября 1925 года“, гораздо более обширное, с которым мы ознакомимся в дальнейшем.

---

[1] В 1925 г. это Положение заменено новым, см. ниже лекцию XII, 2.

ЛЕКЦИЯ XII.

СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ.

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Общие замечания.— Аппарат службы просвещения.— Союзные учреждения.— Комитет ЦИК.

2. Организация республиканских наркомпросов.— РСФСР и Украина.— Особенности других республик.

3. Местные органы службы просвещения.

4. Общие начала функционирования службы просвещения в советских республиках.

---

1. Я дал общую характеристику значения Октябрьской революции в жизни страны и в частности в области народного образования и очертил первые этапы службы народного образования послеоктябрьской эпохи,— этапы с одной стороны децентрализации и ломки, и с другой— собирания и монополизации дела народного просвещения.

Переход к следующему этапу в деле школьного строительства может быть отмечен с введением того, что у нас обычно называют „новой экономической политикой".

Именно в это время начинает наблюдаться некоторая стабилизация в движении числа школ Наркомпроса, и затем по мере улучшения нашей экономики начинает наблюдаться увеличение цифры, отпускаемой на народное просвещение по государственному бюджету.

В 1914 г. имелось 104 000 начальных школ и 7 200 000 учащихся.

После революции начался стремительный количественный подъем в первые годы, когда была так называемая „стихийная тяга к школе"; в 1920—1921 гг. мы имеем

114 000 школ и 9 010 000 учащихся. Экономический кризис 1921—1922 гг. вызывает неожиданно резкое падение,— в 1921—1922 гг. школ 99 000, а учащихся около 8 000 000— падение сразу на миллион. В 1922—1923 гг. начальных школ 87 000, учащихся около 6 800 000, в 1923—1924 гг. цифры почти не меняются, в 1924—1925 гг. мы имеем 91 000 школ и 8 400 000 учащихся, в 1926 г. в круглых цифрах мы имеем 100 000 школ и $9^1/_2$ миллионов учащихся, в начале 1927 г. школ 108 424 и учащихся 9 903 000 во всем Союзе ССР [1]. Таким образом в 1917 г. число школ достигает довоенного количества, а число учащихся — 124% к довоенному количеству. Отсюда вывод, что школы у нас перегружены, потому что имеется значительно большее количество школьников в почти том же количестве помещений — и притом помещений,— как показал доклад представителя РКИ т. Яковлева на ноябрьской сессии ВЦИК 1926 г.,— в большинстве случаев очень плохих. Это факт, который забывать не следует при оценке необходимости дальнейших ассигнований на народное просвещение. (См. еще лекцию XV.)

Возвращаясь к приведенным цифрам по отдельным годам, мы видим, что после некоторого падения получается в 1923 г. стабилизация и затем медленный подъем числа школ и учеников; этот переломный 1923 г. был годом, когда новая экономическая политика дала первые результаты, и вместе с тем годом оформления Союза советских социалистических республик. С 1923 г. можно считать начавшимся п е р и о д, так сказать, р е м о н т и р о в к и нашей школы и ее постановки уже на твердую экономическую и педагогическую базу. В этот период развитие школьного аппарата принимает окончательную форму, связанную с федеральным устройством Союза ССР, и если немедленно после Октября мы имели стихийную децентрализацию на местах, если начиная с 1919—1920 гг. создаются свои наркомпросы в УССР и БССР, то теперь мы имеем четкое разделение школьного аппарата и школьного дела между отдельными национальными союзными республиками. Наркомпросы в этот период имеются во всех союзных респуб-

[1] «Итоги десятилетия советской власти в цифрах», 1927, стр. 80; ср. „Правда“ 1928 г., № 249, последние данные школьной переписи (во время печатания книги).

ликах, причем в Закавказской их имеется три (по Грузии, Армении и Азербайджану), но нет единого закавказского наркомпроса, ибо Закавказье само по себе представляет федерацию. В РСФСР есть один наркомпрос, хотя это тоже федеративная республика, но наряду с этим имеется целый ряд отдельных наркомпросов в 11 автономных республиках, входящих в данную федеративную политическую единицу. В каждой из республик управление делом народного просвещения имеет характер самостоятельный, и, согласно пункту „М" статьи первой Союзной конституции, Союзу ССР принадлежит лишь право устанавливать общие начала мероприятий в деле народного просвещения; надо сказать, что до настоящего времени такие „общие начала" народного просвещения не установлены (есть проекты); имеется однако несколько отдельных директивных актов Союза, как например декреты 8 августа 1924 г. и 28 июля 1925 г. по ликвидации неграмотности среди допризывников и по слиянию некоторых факультетов военных школ с гражданскими — специальные вопросы, интересующие Союз, поскольку военное дело целиком находится в союзных руках. Союз же издал ряд положений об отдельных высших учебных заведениях и ученых учреждениях, состоящих в его ведении. Таких учреждений в настоящее время насчитывается около полутора десятка. Такова Академия наук, признанная всесоюзным учреждением 27 июля 1925 г., в год ее 200-летнего юбилея, причем было предусмотрено, что Совнарком СССР издаст в будущем специальный устав Всесоюзной академии наук (издан 18 июня 1927 г., Собр. зак. № 35, ст. 367, ср. 1928 г. № 22, ст. 195, 197 и 198); таков действующий по особому уставу 16 июня 1925 г. Институт прикладной ботаники и новых культур, который представляет собой первое звено центрального института или академии сельского хозяйства, которая должна охватить своими разветвлениями весь Союз [1]. Далее имеются Институт Маркса и Энгельса — специально научно-исследовательское учреждение в Москве, Институт

[1] Еще I Съезд советов Союза 30 декабря 1922 г. постановил в память образования Советского Союза создать грандиозное сельскохозяйственное научно-учебное учреждение.

краеной профессуры, подготовляющий штаб научных работников-марксистов, Институт по изучению высшей нервной деятельности и Государственный институт техники управления, также имеющие свои уставы, утвержденные ЦИК СССР [1]. Имеется в настоящее время Положение об Институте живых восточных языков имени Енукидзе, Положение об Институте востоковедения имени Нариманова, Положение о научной ассоциации востоковедения [2]. Положение о Средне-азиатском государственном университете, единственном университете, состоящем в настоящее время на союзном бюджете и в ведении союзного ЦИКа [3]. В ведении ЦИКа и на союзном бюджете, кроме того, состоят Коммунистическая академия, коммунистические университеты имени Свердлова и Сталина [4] и еще несколько национальных и коммунистических высших школ и институтов, пока еще не имеющих зафиксированного в опубликованном законе устава. Они действуют чаще всего на основании протокольных постановлений Президиума ЦИК; как пример можно указать Положение об Институте советского строительства при Коммунистической академии в Москве, утвержденное Преидиумом ЦИК 30 ноября 1926 г. (протокол № 71) [5].

Многие из уставов общесоюзных высших учебных заведений разработаны с большей тщательностью и, возможно, представляют собой основу для будущего положения о высшей школе в ряде союзных республик: в основном эти учреждения и заведения в своих внутренних и научных делах располагают довольно широким коллегиальным

---

[1] 11 июля 1924 г., 25 ноября 1925 г. и 9 февраля 1926 г. См. «Сист. собр. действ. законов Союза ССР», кн. 4, об Ин-те Маркса и Энгельса, кроме того 18 октября 1927 г. (Собр. зак. СССР 1927, № 61, ст. 616). Об Институте красной профессуры 14 января 1928 г. (Собр. зак. СССР 1928, № 9, ст. 75); см. еще о нем в лекции XIII ниже.

[2] См. Собр. зак. СССР № 65, ст. 495—497; 6 и 24 июля 1926 г.

[3] Собр. зак. СССР 1926, № 73, ст. 563, 3. VII, 1926.

[4] Собр. зак. СССР 1927, № 3, ст. 34 (26. XI. 1926, Ком. ак.), № 9, ст. 88 (21. XII. 1926, Ком. ун-т Свердлова) и № 58, ст. 583 (17. IX. 1927, Ком. ун-т Сталина).

[5] Ссылки на протоколы, пока еще не опубликованные, но признающие то или иное учебное заведение или научное учреждение общесоюзным, имеются в 4-й книге Систематического собрания действующих законов СССР.

самоуправлением, в особенности академии. Так как союзных высших учебных заведений много и они требуют большого педагогического и ученого персонала, то возник вопрос о некоторой централизации „союзного школьного аппарата", и 5 февраля 1926 г. ЦИК было принято Положение о Комитете по заведыванию научными и учебными учреждениями и литературно-издательскими учреждениями при ЦИКе Союза [1]. Комитет этот назначается Президиумом ЦИКа и распадается на две секции: по национальным школам и по коммунистическим школам. Большую часть дел комитета ведет ученый секретарь при Президиуме ЦИКа, назначаемый этим Президиумом. Он ведает утверждением смет, представляемых общесоюзными учебными заведениями и научными учреждениями, он представляет в Президиум ЦИКа кандидатуры профессоров в Средне-азиатский государственный университет, Институт востоковедения и другие школы, обычно с предварительным запросом мнения Государственного ученого совета РСФСР [2]. Но юридически ученый секретарь делать этого не обязан и может кандидатуру представлять прямо в Президиум ЦИКа.

Такова организация того, что иногда называют сейчас зародышем союзного Наркомпроса. Это несколько преувеличено—тут имеется большая организация, но ее назвать союзным Наркомпросом в общем смысле очень трудно, она все-таки остается в пределах деятельности только той специальной группы ученых учреждений и высших школ, которые правительство Союза считает почему-либо имеющими особое значение и считает нужным держать на общесоюзном бюджете. Возможно впрочем, что появится группа школ средних и может быть даже низших, имеющих общесоюзный характер. Таковы например школы для советских граждан за границей. Таких граждан за границей сейчас в некоторых странах имеется значительное число. В значительной мере это — бывшие эмигранты, по тем или иным причинам возвратившиеся в советское гражданство, но не

[1] Это положение, напечатаное в 4-й книге Спст. собр. действ. законов Союза ССР, заменено пост. ЦИК СССР 30 апреля 1927 г. (С. З. 1927 г. № 34, ст. 355).

[2] Члены Академии наук избираются по конкурсу путем кооптации (уст. 18 июня 1927 г.).

едущие назад, экономически осевшие на чужбине. Наш консулат весьма заботится о том, чтобы дать детям этих лиц соответствующее образование и воспитание, дабы они могли, если пожелают, вернуться в советскую среду не чуждым ей элементом. Создаются соответствующие школы. В 1926 г. выяснилось, что неизвестно кому эти школы содержать: русский Наркомпрос их в бюджет не вносит, считая, что он ведает делами РСФСР, а эти школы находятся за границей и его не касаются; Украина делает то же самое. НКИД предложил свои услуги и взял советские заграничные школы на свой бюджет. Президиум ЦИКа это ратифицировал. Получилась группа уже не высших учебных заведений, состоящих на союзном бюджете; возможно, что они будут приняты под верховное руководство комитета при Президиуме ЦИКа, потому что аппарат Наркоминдела для этого недостаточно педагогически приспособлен, если только не думать, что в этих школах будут готовиться сплошь дипломаты.

Этим ограничиваются основные линии по общесоюзной организации народного образования. С юридической стороны может быть поставлен — и ставился—вопрос, насколько вся эта организация конституционна, ибо поскольку конституция говорит только, что верховные органы Союза могут устанавливать общие начала по просвещению, то, казалось бы, открытие отдельных учебных заведений не входит в компетенцию Союза и своего просвещенческого бюджета ему иметь не полагается. Однако конституция, формально не меняясь, может иногда силою вещей преобразовываться. Совершенно ясно, что поскольку Союз имеет крупные задачи в области государственной политики,— ему могут быть нужны соответствующие учебные заведения, скажем тот же Национальный комвуз Средней Азии, тот же Институт техники управления или научно-исследовательские институты, образованные при ВСНХ. Для примера укажу Институт по конструкции металлургических заводов, организованный в ноябре-месяце 1926 г. по решению СТО СССР. Конструирование большого металлургического завода — трудная вещь, и тут общесоюзная промышленность сталкивается с недостатком специалистов: людей нет или чрезвычайно мало, нужно подго-

товлять новых. Союз стоит перед задачей, которую ни одна союзная республика не берет на себя, потому что ее решение стоит весьма дорого. Тогда Союз берется за это решение, и, поскольку нелогично предполагать, что конституция мешает осуществлять жизненные задачи, создание новых институтов и учебных заведений Союзом не встречает возражений; на примере заграничных школ легко видеть, что никакого иного выхода не было; поскольку международную политику ведет Союз, приходится эти „международные" школы брать на содержание Союза.

2. Наряду с описанной общесоюзной организацией службы просвещения имеется разбивка аппарата на республиканские наркомпросы союзных республик и ряда автономных республик. Здесь прежде всего надо отметить, что при большой кажущейся пестроте в организации школьного дела имеются некоторые общие принципы. Прежде всего, мы имеем государственную школьную монополию, частные школы у нас в принципе не допускаются, а если допускаются или допускались, то как исключение в некоторых определенно указанных областях знания (например в области счетоводства, художественных школ) [1]; в остальном выдерживается твердая линия советской единой государственной школы, но надо сказать, не ведомственной школьной монополии Наркомпроса, который стремился в ранний период работы собрать все школы и сосредоточить только у себя; эта монополия определенно подорвана, и может быть это к лучшему, потому что сосредоточение всего просвещения только в одном центре неизбежно привело бы к усилению и так очень большого у нас ведомственного бюрократизма. Сейчас получилось распределение труда между несколькими ведомствами и несколькими общественными организациями. Прежде всего имеется сеть коммунистических учебных заведений, правда получающих большую поддержку от государственного бюджета и приравниваемых к высшим учебным заведениям государственным, но по своему происхождению, по ориентации и по составу являющихся школами общественно-политическими. То же самое надо сказать и от-

[1] С. У. РСФСР 1926, № 6, ст. 39.

носительно школ профсоюзных. Далее, в ряде ведомств имеются у нас свои школы или высшие ученые учреждения: ВСНХ, где имеется научно-технический отдел, и НКЗдрав, где есть ученый медицинский совет, организовали ряд хорошо поставленных научно-исследовательских институтов, в которых подготовляется к научной и специальной преподавательской деятельности значительное количество молодых людей и которые следовательно до известной степени представляют собой конкуренцию научно-исследовательским институтам и учреждениям Наркомпроса [1]. Заинтересованные ведомства имеют в среде своих руководящих отделов и советов известное представительство от Наркомпроса, который указывает желательные ему задачи для проведения в программы. С другой стороны ВСНХ может предъявлять свои научно-технические требования в Наркомпрос, а в недавнее время ВСНХ получил в свое ведение ряд технических школ, с широкими полномочиями в области высшего технического образования (см. особенно пост. ЦИК и СНК СССР „о подготовке новых специалистов" 29 авг. 1928 г.). В области путей сообщения, почт и телеграфов и военного ведомства имеются свои специальные технические школы, которые преследуют специфические задачи подготовки телеграфистов, телефонисток, генштабистов, командиров и т. д. На транспорте имеются Учтранспрофобр и специальный совет по делам образования на транспорте. Программы здесь дают наркомпросы, но экономическая поддержка и набор персонала идут от транспортного ведомства, и конечно программа, предлагаемая Наркомпросом, заранее с НКПС согласуется (имеется особый договор между наркоматами, предусмотренный в РСФСР Положением о Наркомпросе).

Таким образом, имея государственную школу, мы имеем в то же время школы нескольких ведомств [2].

---

[1] См. положение об увязке работы, пост. НКПроса РСФСР 4 апреля 1927 г. („Еж. НКПроса" 1927, № 16).

[2] Взаимоотношения НКПроса с заинтересованными ведомствами по вопросам профессионального образования — ближайшим образом о сети школ, планах преподавания, нормах приема, связи школ с производством — регулируются путем соглашений. (См пост. СНК РСФСР 14 апр. 1928 г., С. У. РСФСР 1928 г., № 42, ст. 319).

В 1925 г. был создан комитет по содействию промышленно-экономическому образованию при Наркомторге; пока комитет консультирует Наркомпрос по делам соответствующего образования и направляет экономическую поддержку школ со стороны своего ведомства, но у него есть стремления получить несколько высших учебных заведений и ввести в программы нужные ему предметы. Следует еще упомянуть о технических школах для инвалидов, содержимых и управляемых ведомством социального обеспечения и о различных учреждениях физической культуры, которыми ведают советы физической культуры при ЦИКах союзных республик.

Согласование деятельности различных ведомств в школьной области производится в известной мере плановыми комиссиями Союза ССР. Так Госплан РСФСР (утвержденный 13 февраля 1925 г.) имеет в своем составе секцию культурного строительства, ведущую большую работу по планированию всех трех изучаемых нами публичных служб — социального обеспечения, здравоохранения и народного просвещения. Госплан Союза ССР 29 авг. 1928 г. получил директиву подготовить план унификации системы технического образования в Союзе.

На этом можно закончить основные общие линии организации просвещения, во всех республиках Союза ССР приблизительно одинаково выдержанные.

Внутренняя организация республиканских наркомпросов представляет зато довольно значительное различие по отдельным союзным республикам. Для Народного комиссариата просвещения РСФСР в настоящее время руководящим актом является Положение 5 октября 1925 г., напечатанное в № 71 „Собрания узаконений“ за соответствующий год. Если Положение 1921 г. содержало в себе 9 статей, то положение 1925 г. представляет собой солидную тетрадку, включающую 25 больших статей. Мы имеем здесь указания, что Наркомпрос РСФСР, будучи подчинен Всероссийскому центральному исполнительному комитету и действуя на основании статей 30 и 37 конституции РСФСР, руководит научной, учебной, политико-просветительной и художественной деятельностью как общего, так и профессионального характера, научными музеями и художествен-

ными учреждениями общегосударственного значения и высшими учебными заведениями; руководство остальными учебными учреждениями распространяется на территорию РСФСР без автономных республик, иначе говоря, среднее и низшее образование признается подведомственным наркомпросам автономных республик. Предусмотрено, что могут быть учреждения, находящиеся на территории РСФСР, но управляемые органами Союза ССР. Порядок управления определяется особым положением, издаваемым или союзным органом, или РСФСР по принадлежности, независимо от источника финансирования. Порядок управления просветительными учреждениями железнодорожного и водного транспорта определяется особым постановлением Совета народных комиссаров и особым соглашением между народными комиссариатами.

Функции Народного комиссариата по просвещению касаются образования детей и воспитания их — чем ведает Главное управление социального воспитания (Главсоцвос)— и профессионального образования их в средней и высшей школах—чем ведает Главное управление профессионального образования или Главпрофобр [1]. Кроме того эти функции касаются научного исследования, охраны памятников старины и художественных произведений, состоящих в ведении Главнауки, которая ведает вместе с тем и библиотеками научного значения. Созданное 17 сентября 1928 г. (Изв. ЦИК, 1928 г., № 248) Главискусство ведает делами художественной литературы и государственными академическими театрами [2].

Наконец нужно иметь в виду, что в Наркомпросе имеется специальное издательство (Госиздат) и в связи с этим ведется наблюдение за произведениями печати (Главлит).

[1] Основная задача Главпрофобра — подготовка квалифицированной рабочей силы для всех отраслей хозяйства и государственного строительства.

[2] О сети театров, цирков, театральных студий и т. д.— см. С. У. РСФСР 1925, № 60, ст. 493; цирки управляются на хозяйственном расчете особым хозяйственным Центральным управлением государственными цирками — см. 14 августа 1925 г. С. У. РСФСР 1925, № 55, ст. 428 и 26 мая 1928 г., С. У. РСФСР, № 77, ст. 536. О местном управлении зрелищными предприятиями, «Еж. НКПроса» 1927 г., № 5. О нормальном уставе гос. театров — 24 апреля 1928 г., С. У. РСФСР 1928 г № 46, ст. 346; уставы утверждаются Наркомпросом.

Наркомпросу при этом предоставляется монополия на издание учебников [1] и право монополизации издания некоторых печатных произведений (в частности, как известно, в союзном порядке недавно были монополизированы сочинения Плеханова; работы ряда других авторов монополизированы на известный срок или без срока в республиканском порядке).

Наконец наркомпросом ведется просветительная внешкольная политика, которой ведают органы Главного комитета по политическому просвещению (Главполитпросвет), и просветительная политика в применении национальных культур, которой ведает Совет национальностей нерусского языка („Совнацмен"). Затем следует вспомнить о Госкино, как специальном центре руководства кинематографической пропаганды и художественной иллюстрации и объединении предприятий музыкальной промышленности (так называемый Музпред). Следует отметить стоящее особняком административно-организационное управление, которое ведает административно-финансовой и всей организационной работой, и Государственный ученый совет, который ведает методологической работой, разрешением издания учебников и подбором персонала для высших учебных заведений. Это учреждение (ГУС) действует коллегиально [2]. Вообще начало коллегиальности присуще Наркомпросу. Для Главпрофобра специально предусмотрен для согласования и разработки основных вопросов в области рабочего образования Совет по делам рабочего образования в составе представителей заинтересованных ведомств и организаций; кроме того каждый заведывающий всегда стремится — и обычно успе-

[1] Наркомпрос может разрешить издание учебника общественной организации или частному лицу, но изданные без разрешения учебники конфискуются.

[2] Государственный ученый совет распадается на несколько секций (научно-политическую, художественную, техническую, педагогическую). Работой руководит президиум или, как часто говорят, постоянная секция ГУСа. Совету подчинены местные методические бюро. Законодательного положения о ГУСе нет, последнее ведомственное утверждено 15 марта 1923 г. («Бюл. НКПроса» 1923 г., № 18, ср. „Еж." 1927, №№ 8 и 9; 1928, № 2). Ср. еще ведомственные положения о планбюро Наркомпроса 7 янв. 1926 г. („Еж. НКПроса" 1926, № 4); о Главпрофобре 6 дек. 1923 г. („Еж." 1924, № 4), о Совнацмене 25 ноября 1927 г. („Еж." 1927 г., №№ 2 и 8; ср. № 12).

вает — иметь при себе небольшую коллегию из опытных специалистов и партийных работников в области народного просвещения.

В этом отношении украинский наркомпрос представляет значительное отличие от российского. Украинский кодекс народного просвещения, изданный 22 ноября 1922 г. (№ 49 по Украинскому собранию узаконений), представляет собой толстую книжку без малого в 70 страниц, содержащую 767 статей, распадающихся на ряд глав и разделов. Главы, посвященные органам управления, центральным и местным, снабжению органов и учреждений Наркомпроса, социальному обеспечению учащихся, издательской деятельности, образуют раздел первый. Затем идут главы о социальном воспитании детей, о комиссии по делам несовершеннолетних, специальном научном образовании, куда входит управление и охрана архивных учреждений и библиотек и снабжение их изданиями, политическое просвещение и воспитание взрослых. Кодекс заканчивается специальными главами об охране и развитии искусства, о присвоении почетного ученого звания (ученой степени доктора). Этот теоретически очень тщательно продуманный кодекс народного просвещения имел впоследствии довольно много дополнений и изменений. Так например 31 января 1924 г. (№ 5 по украинскому собранию узаконений) некоторые статьи этого кодекса были распространены на коммунистические университеты. Затем в 1924 г. в начале года (№ 10) было проведено изменение некоторых правил о печатных произведениях, доставляемых в библиотеки (обязательный экземпляр). В 1924 г. же была реформирована глава 2 книги I о содержании профессионально-технических учреждений, затем были дополнения, касавшиеся комиссии по делам несовершеннолетних. Наиболее решительной реформой кодекса был закон 25 апреля 1925 г., установивший на Украине начало единоличия в центральном управлении Наркомпроса. Если в кодексе 1922 г. мы находим в украинском наркомпросе такое же начало коллегиальности и такие же органы, как в российском — именно Главсоцвос, Главпрофобр, Главполитпросвет, Госиздат, Совнацмен, затем народного комиссара, коллегию и финансово-экономическое управление, то закон 25 апреля 1925 г. указывает, что существующие

ные главные комитеты социального воспитания, профессионального и специально-научного образования и главный комитет по политическому просвещению, как органы коллегиального управления Наркомпроса — подлежат упразднению. Руководство отраслями народного просвещения закон 1925 г. предписывает организовать в форме управлений с единоличным руководством и ответственностью заведывающего управлением перед народным комиссариатом. Все функции правового характера, принадлежащие по кодексу законов о народном просвещении Главполитпросвету, Главпрофобру и т. д., предложено сосредоточить в непосредственном ведении в коллегии Наркомпроса. Для предварительной подготовки могут быть образованы комиссии и совещания, но их постановления приводятся в исполнение по утверждении коллегией Наркомпроса. По вопросам научно-методологического характера образуются при Соцвосе, Профобре и Политпросвете научно-методологические комитеты под руководством заведывающего, и при коллегии Наркомпроса образуется Государственный научно-методологический комитет, на который возложено объединение работы трех низших методологических комитетов. (Этот комитет соответствует Государственному ученому совету РСФСР, но лишь в методологической области.)

Итак мы видим, при наличии сходной структуры, большую коллегиальность в российском наркомпросе и тенденцию к единоличию в наркомпросе украинском.

Если взять белорусское положение о наркомпросе, изданное 3 ноября 1924 г. (по белорусскому собранию узаконений № 25/26), то мы увидим, что оно является чем-то средним между украинским и российским положением. Там имеется финансово-экономическое управление, как и на Украине (не организационно-административное, как в РСФСР), затем Главсоцвос, Главпрофобр, Главполитпросвет и Главлит, научно-методологический комитет (название украинское и функции так же, как на Украине, ограничены методологическим руководством), Центральное бюро по просвещению нацменьшинств, затем совет по делу просвещения на транспорте Белоруссии. Дальше следуют функции Наркомпроса, напоминающие функции Наркомпроса РСФСР, как они указаны в положении 1925 г. Затем упоминается о ко-

миссии по делам несовершеннолетних и об инспекции просвещения,— тут снова влияние Украины, которая в законодательном порядке организовала центральную инспектуру Наркомпроса. [В РСФСР такая инспекция организована ведомством, но в Положении о Наркомпросе такая организация не предусмотрена, как не предусмотрены и специальные уполномоченные Наркомпроса на местах. [1]]

Обращаясь к другим союзным республикам, я могу указать Положение Узбекистана от 3 января 1926 г. (№ 2, ст. 4 Узб. С. У). и Положение Туркменистана от 29 апреля 1925 г. (№ 6, ст. 40, Турк. С. У.), причем Туркменистанское Положение представляет собой, в сущности говоря, сколок с российского за исключением Государственного ученого совета (там нет высших учебных заведений). Узбекистанское Положение более самостоятельно редактировано, в частности оно точно устанавливает соотношение с автономными республиками (пока имеется одна республика — Таджикская). Предусмотрено, что таджикский комиссар просвещения входит в состав коллегии Узбекистанского комиссариата просвещения, что бюджет Таджикского комиссариата имеет в некоторых областях самостоятельное значение, а в некоторых — комиссариаты действуют по обоюдному соглашению и контакту. Не входя в подробности, важно отметить, что вопрос об организации просвещения по автономным республикам решен в Узбекистане лучше и полнее, чем в РСФСР, где он в сущности обойден молчанием. Затем в Узбекистане сохранен полностью исчезающий в РСФСР институт уполномоченных. Повидимому местных культурных сил там очень мало; рассчитывать на самостоятельную работу районных отделов Наркомпроса наркомату не приходится, и потому к каждому району в Узбекистане прикрепляется специальный уполномоченный, командированный из Самарканда или из Ташкента, который в сущности ведет педагогическую и политпросветительную работу в этих районных отделах. Очень много внимания в Узбекистане уделено вопросам преподавания национальных языков и организации Комиссии по делам нацменьшинств. Легко видеть, что указанные особености вызываются местными условиями: в остальном

[1] Сохраняются в Ленинграде, Сибири и на Северном Кавказе.

узбекистанский закон устанавливает структуру Наркомпроса, сходную с РСФСР; мы видим здесь Главсоцвос, Главполитпросвет, Главпрофобр, местные отделы Госиздата и Главлита и т. д.

3. Я перехожу к вопросу о местных органах наркомпросов. В отношении этих местных органов надо указать прежде всего две линии. Первоначально, в период децентрализации и ломки, наркомпросы, и в первую очередь Наркомпрос РСФСР, действовали на местах по преимуществу рассылкой уполномоченных и инструкторов, которые должны были завязывать связи с местными советами и их отделами, „натягивать нити" и давать общую линию их деятельности; разнобой при этом бывал большой,— например в области преподавания религиозных предметов в местах с мусульманским населением. При этом уполномоченные часто бывали не на высоте своего положения, принимали генеральский тон, и места на этих уполномоченных смотрели косо. Начиная с конца 1922 г. центр тяжести работы определенно передвинулся на местные отделы народного просвещения. Отделы эти были образованы при местных советах еще в начале 1918 г. [1]. Первоначально они вели политику очень самостоятельную: с выработкой Положений о комиссариатах и проведением принципа двойного подчинения отделы оказались в подчинении исполкома и Наркомпроса. Исполкома они, как правило, слушались лучше, особенно когда появился местный бюджет и у них исчезла экономическая

[1] Компетенция местных органов (советов и съездов) в области культурного строительства определена положениями о губернских, уездных, краевых, районных и т. д. органах. Ряд их собран у Кучкель и Орлов. Действующее законодательство по советскому управлению, том I; необходимо кроме того иметь в виду Собр. узаконений РСФСР, УССР и БССР за 1925—1926 гг., когда проводились крупные реформы местных органов. Основными пунктами компетенции местных органов является: проведение мер по отделению школы от церкви, по ликвидации безграмотности, по снабжению учащихся учебными пособиями и наблюдению за правильной постановкой преподаваня (уоно), по расширению сети школ и поддержке школьных зданий и т. д. Значительный шаг в сторону децентрализации управления местными учреждениями народного просвещения сделан пост. СНК РСФСР от 30 августа 1927 г. (С. У. № 101, ст. 681; „Изв. ЦИК" № 237), и 2 июля 1928 г. (С. У. № 89, ст. 9) о краевом отделе народного образования.

форма зависимости от ассигнований Наркомпроса. Постепенно однако работа отделов была введена в организованное русло. В общем если раньше часто в Наркомпросе жаловались на большое своеволие мест и на невыполнение педагогических директив, то теперь скорее места жалуются на то, что Наркомпрос предлагает директивы, технически крайне трудно выполнимые, не исполняет своих обязательств по экономической поддержке, неаккуратно высылает деньги и учебные пособия и старается, чтобы на местный бюджет было переведено все бо́льшее и бо́льшее число учреждений. Во всяком случае отношения с местами сейчас сравнительно упорядочились, за исключением чисто экономических недохваток и дела снабжения учебниками и принадлежностями. Несколько неопределенным остается в РСФСР положение с автономными республиками; тут разнобой в программах и самостоятельность в политике местных наркомпросов весьма значительны, за исключением подчиненных центру высших учебных заведений. Часто спрашивают, как быть, если местный республиканский наркомпрос не желает выполнять данные ему из центра директивы, например об увеличении числа преподаваемых предметов. Юридически в таких случаях следует действовать через ЦИК соответствующей автономной республики. Если ЦИК не разделяет мнения своего наркомата, то даст соответствующую директиву, а если разделяет, то республика вправе приостановить предписание центрального наркомата; тогда конфликт нужно перенести в Президиум ВЦИКа. Говоря о местных органах, следует упомянуть в общих чертах о так называемом свертывании отделов в РСФСР в 1923 г. Как известно, отделы народного образования в РСФСР были в губерниях и уездах; на Украине и в Белоруссии это соответствовало округам и районам. В 1923 г. в июле-месяце РСФСР было произведено громадное сокращение уездных отделов народного образования, социального обеспечения и здравоохранения: они были влиты вместе с отделом управления в общий уездный отдел исполкома. Эти „общие“ отделы просуществовали 3 года и дали самые печальные результаты — получилось нагромождение бумаги. О культурном строительстве заботились очень мало и только по городам. Центр тяжести сосредоточился на административ-

ной части общего управления: здравоохранение и просвещение пострадали жестоко. Упадок школьных зданий по деревням в значительной мере надо отнести за счет этой неудачной реформы; по части экономии получился явный убыток. На ноябрьской сессии ВЦИК в 1926 г. в речи члена сессии Волкова это было выявлено с полной и несомненной ясностью и до известной степени признано докладчиком комиссаром внутренних дел Белобородовым. В результате 19 ноября 1926 г. была принята обратная реформа — слитые отделы были разъединены и опять появились в уездах отделы народного образования, здравоохранения и социального обеспечения,— последний, впрочем факультативно (его могут учреждать или не учреждать в зависимости от потребности). Реформа должна быть проведена с 1 февраля 1927 г., но на сессии указывалось, что по сметным причинам едва ли удастся ее осуществить раньше 1 октября [1]. В Белоруссии систему отделов сохранили. На Украине с 1924 г. перешли на систему единоличных „инспектур" по округам и районам и проводят систему технического единоличия. Согласно украинским декретам 27 июня и 28 октября 1925 г. (Укр. С. У., №№ 42 и 83) на местах в Украине существуют помощники окружных инспекторов. В общем украинская система централизованнее, чем в РСФСР; в довольно значительной мере это объясняется проводимой в УССР линией на энергичную „украинизацию" основной массы школ.

Заканчивая этими по необходимости очень беглыми указаниями вопрос о местных органах просвещения, отмечу особое положение высшей школы, которая подчинена, как правило, центральному республиканскому аппарату, но не местным отделам [2].

---

[1] См. новое Положение об уездном отделе народного образования, утв. коллегией НКПроса 10 января 1927 г., „Еж. НКПроса" 1927, № 7; ср. № 15.

[2] Во время печатания книги утверждено ВЦИК и СНК РСФСР положение 2 июля 1928 г. о краевом отделе народного образования, которым отделу представлено „участие, совместно с Наркомпросом РСФСР, в управлении высшими учебными заведениями, на территории края" на основаниях, устанавливаемых Наркомпросом, на основе директив СНК РСФСР и „руководство всеми рабочими факультетами" на территории края „в пределах указаний Наркомпроса" (С. У. РСФСР 1928 г., № 89, ст. 579).

Об этой школе мы будем подробно говорить ниже (лекция XIII). Здесь я остановлюсь еще на общих линиях и принципах функционирования службы просвещения по республикам.

4. Все республиканские наркомпросы руководствуются в своей деятельности однородными началами — началами совместности и обязательности обучения, светскости и принципиальной бесплатности школы, единой ступенчатой трудовой школы; программа и общие задачи школы везде в Союзе ССР определяются согласно знаменитой резолюции I конгресса I Интернационала (написанной Карлом Марксом). „Под образованием, — говорит эта резолюция, — „мы понимаем три вещи. Во-первых, умственное образование, во-вторых, физическое развитие, какое дают гимнастические школы и военные упражнения, и, в-третьих политехническое воспитание, знакомящее с общими научными принципами всех производственных процессов, и в то же время дающее ребенку и подростку практические навыки в обращении с элементарными инструментами всякого производства. Дети и подростки от 9- до 17-летнего возраста должны быть разделены на три класса и ступени так, чтобы постепенное и прогрессивное обучение было связано с умственным, физическим и политехническим воспитанием". Дело конечно не в возрасте, не в числе ступеней школы — их может быть больше. Дело в трех принципах гармонического развития детей, дающих всесторонне развитого человека.

Согласно украинскому кодексу в основу построения воспитательных и культурно-просветительных учреждений кладутся трудовые процессы, многообразие жизненных потребностей, как цель воспитания и обучения и практического направления их не только на объяснение мира, но и на изменение его.

Это может показаться красиво написанной фразой, но тут есть определенный смысл — имеется в виду воспитание, подготовляющее строителей нового общества, принимаемого в кодексе в коллективистическом разрезе. Дальше в том же кодексе мы видим подробные указания на необходимость социального воспитания, политического просвещения, планомерной организации научно-исследователь-

ской работы, профессионального образования на основах всеобщности, обязательности, совместности для лиц обоего пола и бесплатности, как принципа. Далее мы видим права нацменьшинств на культурное самоопределение (причем в кодексе „отвергается всякая искусственная украинизация, как и руссификация"), населению всякой национальности и нацменьшинствам должно быть обеспечено воспитание и обучение на их родном языке. Школа отделяется от церкви, устраняется религиозное влияние на воспитание и образование, воспрещается преподавание религиозных предметов лицам, не достигшим 18-летнего возраста в специальных учреждениях и в частности в храмах и молитвенных домах. Все воспитательные учреждения УССР должны стать трудовым коллективом, дающим воспитание и обучение.

Если мы возьмем циркуляры российского или белорусского наркомпроса или теперешнего Наркомпроса Узбекистана — мы увидим те же самые основные линии; при кажущемся разнообразии структуры имеется неоспоримое внутреннее единство, общая окраска функциональной деятельности. В последнее время однако все чаще возникает вопрос о пестроте программ, установленных различными профобрами и комитетами. Переход из украинской средней и высшей школы в школы РСФСР сопряжен с большими затруднениями, так как наша программа в ряде случаев шире украинской. На этой почве возникает вопрос об организации постоянных совещаний наркомпросов в центре Союза, дающих директивы на предмет выравнивания программ школ с облегчением перехода из ступени в ступень и перевода из республики в республику (острый вопрос для студентов) и на предмет введения общих приемов библиотечного дела, сейчас также пестрого.

ЛЕКЦИЯ XIII.

СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ (ПРОДОЛЖЕНИЕ). ВЫСШАЯ ШКОЛА.

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Проблема создания новой интеллигенции.—„Отехничение, опрактичение, орабочение". — Принципы 6 августа 1918 г.

2. Реформа высшей школы в РСФСР.— Три периода: период общей демократизации и „декастирования" (1918 — 1920 гг.); период борьбы за оформление новых начал (1920 — 1922 гг.); период переплавки (с 1922 — 1925 гг.).— Два первые периода.

3. Законоположения 1922 — 1926 гг. а) Положения о вузах, рабфаках, научных работниках, научно-исследовательских институтах. б) Студенческие организации, связь с профсоюзами.— Секция научных работников. в) Краткие замечания об украинской системе.

4. Общие замечания по работе высшей школы над созданием новых интеллигентных кадров. — Состав студенчества. — Минусы и достижения.

---

1. Грандиозный социальный сдвиг, происшедший у нас в период приблизительно с октября 1917 г. по 1921 г. (в первые 4 года революции) в области народного просвещения, неминуемо выдвинул проблему создания новой интеллигенции, соответствующей новым задачам государственного строительства и миропониманию нового пришедшего к власти класса. Старая интеллигенция дореволюционного времени была несомненно настроена в целом антицаристски, была настроена враждебно к целому ряду отрицательных сторон прежней русской жизни, но вместе с тем подвергалась во многом влиянию этой жизни и была в значительной своей части испугана грандиозностью и стремительностью происшедшего в 1917 — 1918 гг. переворота. Этот факт до известной степени отразился на недоверчивом отношении к интеллигенции со стороны народных масс, отношении,

существовавшем и до революции, но во время революции значительно обострившемся. Среди пролетариата и крестьянства очень скоро выдвигается мысль о создании своей интеллигенции, своих „спецов" (я употребляю термин, ставший обиходным в языке для обозначения специалистов работников высокой квалификации в тех или иных областях государственной жизни и строительства). Создавая свои интеллигентные кадры, обучаясь в высших и средних школах, пролетариат естественно стремился изменить и систему этой школы и сблизить ее организации со своими руководящими организациями, партийными и профсоюзными — и пожалуй в особенности профсоюзными, поскольку новое строение жизни должно было итти, в соответствии с потребностями нового руководящего класса, в профессиональном и техническом направлении.

Еще в январе 1924 г. харьковский журнал „Народный учитель" писал, что старая лестница школы соответствовала потребностям прежнего руководящего класса. Высшая школа была для самой буржуазии, средняя — для ее близких попутчиков, низшая оставалась народу. Я сказал бы, что в 1918/19 году такой взгляд на прежнюю школу определенно господствовал: поэтому стремились прежде всего занять новыми силами и новыми людьми высшие и средние школы, устранить все возникающие технические препятствия, хотя бы в виде требования предварительного образовательного ценза. Отехничение, опрактичение и орабочение по составу—вот формула, которая может передать первоначальное основное стремление русской революции в области школы, отражающееся и на позднейшем построении школьной системы. Если мы возьмем декрет 2 августа 1918 г., опубликованный 6 августа того же года (С.У. РСФСР, № 57, ст. 632), то мы увидим следующее: каждое лицо независимо от гражданства и пола, достигнувшее 16 лет, может вступить в число слушателей любого высшего учебного заведения без представления диплома, аттестата или свидетельства об окончании средней или какой-либо школы. Воспрещается требовать какие бы то ни было удостоверения, кроме удостоверений о личности и возрасте. Все высшие учебные заведения республики на основании постановления о введении обязательного совместного обучения

во всех учебных заведениях — открыты для всех без различия пола; за нарушение указанного постановления все ответственные лица подлежат суду революционного трибунала.

Прием лиц, выдержавших экзамен, произведенный на основании конкурса, и попавших в число студентов первого курса на предстоящий 1918/19 год, объявляется недействительным; новые условия приема должны быть опубликованы не позже сентября. Взимание платы за учение в высших учебных заведениях РСФСР отменяется. Внесенная уже за первое полугодие 1918/19 учебного года плата подлежит возвращению.

Следующий непосредственно за тем декрет, того же 6 августа 1918 г. напечатанный в „Известиях“ (№ 166), гласил: „Поручить Народному комиссариату по просвещению подготовить немедленно ряд постановлений и шагов для того, чтобы в случае, если число желающих поступить в высшее учебное заведение превысит число вакансий, были приняты самые экстренные меры, обеспечивающие возможность учиться для желающих, и никаких не только юридических, но и фактических привилегий для имущих классов не могло быть. На первые места безусловно должны быть приняты лица из среды пролетариата и беднейшего крестьянства, которым будут предоставлены в широком размере стипендии“. Это первый и, сколько знаю, в законодательном порядке единственный акт, которым был установлен классовый принцип приема. (Декрет подписан Лениным и Бонч-Бруевичем.) В сущности в этом было дано общее направление дальнейшего хода реформы высшей школы, причем я беру, как образец, реформу высшей школы РСФСР, потому что она оказала влияние на другие республики: ее первые акты применялись на всем пространстве тогдашней государственной советской системы в досоюзный период.

2. Прежде всего надо указать период общей демократизации и того, что я назвал бы декастизацией высшей школы, устранением из нее кастового духа (с 1918 г. приблизительно до 1920 г.). Затем период борьбы за оформление нового рабоче-крестьянского режима в высшей школе или период „реформы Покровского“ (1920/21 гг.); затем поздней-

ший период 1923 г.—известный пересмотр, переплавка реформы Покровского, приведшая к действующему сейчас у нас законодательству. Оговорюсь, что в большие детали я входить не могу, просто в силу очень быстрого движения и очень большого обилия как законодательных, так и ведомственных норм. Подобрав только акты, напечатанные в Собрании узаконений по данному вопросу,—мы получаем пачку свыше 30 номеров. Кроме того имеется вдвое большее количество циркуляров, постановлений и распоряжений Главпрофобра. Почти все главные законодательные акты (например: Положение о высших учебных заведениях) переиздавались по нескольку раз, не говоря уже о циркулярных распоряжениях. При этих условиях имеет смысл указывать только основные линии и на этих основных линиях, а не на текущих подробностях, сосредоточить внимание.

Первая попытка к реформированию высшей школы была сделана в 1918 г. Это так называемый проект Рейснера. Он предполагал грандиозную перестройку высшей школы с превращением каждого высшего учебного заведения одновременно в исследовательский институт. Высшие и средние школы с пропагандистско-агитационным центром связывались с низшими школами, с нижним этажом всего здания. Проектом подчеркивалась новая материалистическая ориентация высшей школы, подчеркивалась ее связь с пропагандистскими организациями и профсоюзами; в среде академической, привыкшей в царский период к известной замкнутости и, я сказал бы, к критическому и оппозиционному отношению к правительственным мерам, проект Рейснера встретил большое сопротивление. На академическом съезде в 1918 г. он нашел в сущности очень мало сторонников, и проводить его непосредственно правительство не стало; был однако принят целый ряд мер, направленных к устранению замкнутости и кастового положения профессуры в высшей школе. Законодательство приняло при этом форму отдельных декретов и ведомственных постановлений, стремящихся в основном подорвать сплоченность академической корпорации, демократизировать школу в самом широком смысле, придать ей исключительно светский характер и усилить в преподавании гуманитар-

ных наук социалистический и материалистический элементы. В этом направлении шли отмена ученых степеней, создание всероссийского (а не местного) конкурса по замещению кафедр (31 октября 1918 г.), оставшееся впрочем тогда в значительной мере на бумаге, затем полная общедоступность высшей школы с широким студенческим представительством в ее управлении (2 августа 1918 г., 18 ноября 1918 г., 7 июля 1919 г.), замена юридического факультета, считавшегося особенно консервативным, факультетом общественных наук (28 октября 1919 г. и 3 марта 1919 г.) и принципиальное устранение духовенства от преподавания (3 марта и 4 апреля 1919 г.); исключения допускались для преподавания пения в консерваториях и художественных школах. В 1919 г. большая хозяйственная разруха и громадный недостаток в специалистах всякого рода в связи с бегством на окраины значительной части интеллигенции — усилили разговоры о необходимости создания своих „спецов" и привели к созданию декретов по орабочиванию (11 сентября 1919 г. — первый акт о создании рабочих факультетов), отехничению (29 января 1920 г., акт о создании главного управления профтехнического образования, которому подчинены все высшее школы) и наконец по общему более практическому направлению преподавания (декреты 24 марта и 23 июня 1920 г. о подготовке специалистов и декрет о практических институтах и техникумах 14 июня 1921 г.). Все это разнообразное и не слишком точно выполнявшееся законодательство было направлено к тому, чтобы изменить прежнюю систему школы, подготовить почву к созданию чего-то нового.

2 сентября 1920 г. в коллегию Наркомпроса (прот. № 81) был представлен очень обширный проект реформы высшей школы, известный среди специалистов под именем кодекса М. Н. Покровского. Проект состоял из следующих частей: Положение о высших учебных заведениях (вузах); Положение о рабочих факультетах (рабфаках); Положение о научных работниках и положение об учебной повинности студентов; приложена была довольно обстоятельная и обширная объяснительная записка, отличающаяся от многих документов того времени очень тщательной проработкой. Записка эта указывала, как основной принцип реформы:

1) начало научной компетентности с одной стороны и 2) передачу управления учебными заведениями в руки широких кругов трудящихся с другой стороны, с устранением прежней узкой, в кругу специалистов державшейся, университетской автономии. В этих видах участие в управлении получали по куриальной системе (по группам) все заинтересованные участники высших учебных заведений: студенчество, профессура, преподаватели; затем привлекались через профсоюзы самые широкие слои трудового населения; для подбора преподавательского персонала устраивались предметные комиссии и специальные республиканские жюри при Государственном ученом совете из соответствующих специалистов. Баллотировка кандидатов в факультетах и советах университета устранялась и вводилось начало срочного переизбрания профессуры, согласно которому профессор остается в должности несколько лет и вновь избирается в целях поддержания активности и возрастного омоложения преподавательского состава. Наконец усиливалась власть университетского президиума, который не выбирался, а назначался.

К этому сводились основные начала реформы в изображении объяснительной записки. Проведена она была не сразу; 2 сентября 1920 г. коллегия НКПроса приняла только постановление об учебной повинности студенчества, сейчас отмененное и в свое время не слишком усердно применявшееся студентами. 17 сентября 1920 г. СНК издается краткая директива о развитии и организации рабочих факультетов; 5 октября 1920 г. в ведомственном порядке проводится краткое Положение о научных работниках, стремившееся закрепить прежние меры по декастизации их. Затем после специального совещания при VIII Всероссийском съезде советов в январе 1921 г., — совещания, составленного из просвещенцев—членов съезда и работников Наркомпроса, — СНК было принято 11 февраля 1921 г. короткое Положение об Институте красной профессуры для подготовки новых научных работников и одновременно Положение о Наркомпросе, а также, согласно резолюции совещания, закрытие историко-филологических факультетов и организация педагогических.

4 марта 1921 г. в ведомственном порядке было проведено Положение о высших учебных заведениях, состоявшее из

22 статей. В академических кругах это проведенное вне законодательных органов Положение встретило сильное сопротивление и осуществление его было приостановлено. Для выработки нового Положения Наркомпрос счел нужным созвать академический съезд из представителей профессуры, по приглашению НКПроса и по избранию (от некоторых учебных заведений), из представителей студенчества по избранию от указанных НКПроса учебных заведений и из высших работников НКПроса.

Съезд собрался 16 июля 1921 г. В нем принимали участие: ректоров — 43, профессоров — 46, студентов — 146 и деятелей НКПроса — 61 — всего 296 человек, в том числе коммунистов — 165, беспартийных — 129 и двое заявили себя социал-демократами. Съездом был проработан представленный НКПросом проект Положения о высших учебных заведениях, утвержденный 2 сентября 1921 г. Совнаркомом (С.У. 1921, № 68, ст. 486).

Я не излагаю подробно его содержания, потому что с незначительными сравнительно модификациями оно было повторено в следующем акте 3 июля 1922 г., относящемся уже к периоду пересмотра первоначальной реформы. По сравнению с первым проектом 1918 г. и первоначальным проектом Покровского, тут были сделаны некоторые уступки началу академической коллегиальности, прежде всего в том отношении, что назначение университетской администрации было ограничено кругом кандидатов, представляемых университетами. В том только случае, если Главпрофобр не признавал возможным утвердить представленных кандидатов и вторичное представление университетского совета оставалось безуспешным, НКПрос мог назначать своего кандидата. Затем было оговорено, что переводы и назначения научных работников может производить только НКПрос (в 1920 — 1921 гг. был ряд инцидентов на местах с профессорами, вызвавший значительный отлив профессоров из провинции в центр). На этом можно пожалуй остановиться при описании прохождения реформы высшей школы во второй период — период борьбы и накопления опыта; из упоминавшихся мной актов в сущности только Положение об Институте красной профессуры просуществовало до не-

давнего времени [1], остальные акты этого периода или плохо соблюдались — как положение об учебной повинности — или скоро приостанавливались, или же заменялись новыми законами. Так упоминавшееся выше Положение о научных работниках 5 октября 1920 г. было заменено актом 26 ноября 1921 г. и затем вновь пересмотрено уже в третьем периоде реформы.

3. В этот третий период, когда Главпрофобром стала руководить В. Н. Яковлева, мы видим известную переплавку достигнутого, более точное оформление сети учреждений высшего образования. В 1920 — 1921 гг. были моменты, когда Главпрофобр с большим трудом мог установить, сколько у него осталось или прибавилось высших учебных заведений. С целью устранить эту неопределенность сети высших школ и вытекавшую из нее неопределенность бюджета, был издан закон 20 августа 1923 г., получивший затем порядочное количество исправлений и дополнений. До 23 ноября 1926 г. (дата воссоздания в Ленинграде факультета советского права) этих дополнительных актов было 12, образующих в совокупности достаточно толстую тетрадку [2]. К этому нужно прибавить еще акт 17 февраля 1925 г. (С.У. № 14, ст. 95 с добавлениями № 58, ст. 460 и № 71, ст. 567) о сети учреждений Главнауки.

Мы имеем таким образом установленную сеть высших школ [3]; сеть эта варьируется только в законодательном порядке, причем здесь различаются учреждения, состоящие на государственном бюджете и состоящие на местном бюджете: последних особенно много среди рабочих факультетов, основная сеть которых определяется двумя постановлениями 1924 г. (С. У. № 89, ст. ст. 856 — 857), совершенно определенно различающими группы местных и государственных

[1] Заменено новым в общесоюзном порядке 14 янв. 1928 г.

[2] С. У. 1923, № 73, и 78, ст. ст. 711 и 759; 1924, № 68, ст. 680, № 73, ст. 718 1925, № 28, ст. 199 (28 апреля 1925 г. образование Московского факультета советского права), № 33, ст. 235, № 36, ст. 255, № 40, ст. 281 — 282; № 43, ст. 318, № 64, ст. 514; 1926, № 63, ст. 490, № 81, ст. 611.

[3] В том числе сейчас в РСФСР 13 университетов, с разными составом факультетов (обычно в провинции 2 — 3, чаще других имеются педагогический и медицинский). Факультеты права имеются в Москве, Ленинграде, Саратове, Иркутске. Всего высших школ в РСФСР — 70 и в Союзе ССР — 136. См. эволюцию по годам в РСФСР в приложении.

рабфаков. Помимо указанных актов по установлению сети ученых учреждений и высших школ, мы находим в третьем периоде реформы Положение о рабфаках и преподавателях рабфаков и наконец Положение о подготовляющих научных работников научно-исследовательских институтах и ассоциациях (наряду с которым сохраняет силу Положение об Институте красной профессуры).

Остановимся прежде всего на действующем, третьем по счету Положении о вузах 3 июля 1922 г. [1]. Здесь мы находим основную мысль, повторяемую с теми или иными незначительными изменениями по вводной части всех трех актов о высших учебных заведениях — 4 марта 1920 г., 2 сентября 1921 г., 3 июля 1922 г. „Высшие учебные заведения имеют целью создать кадр специалистов по всем отраслям практической деятельности, подготовлять научных работников для обслуживания научных, технических и производственных учреждений республики, в частности для самих высших учебных заведений, распространять научные знания среди широких пролетарских и крестьянских масс, интересы которых во всей деятельности высших учебных заведений должны стоять на первом плане". Здесь совершенно ясно выражены начала отехничения, опрактичения и орабочения школы, упоминавшиеся выше. Далее определяется, что право поступления в студенты вузов имеют все граждане обоего пола, достигшие 17 лет, согласно устанавливаемым Главпрофобром правилам о приеме (минимальный возраст, первоначально определявшийся в 16 лет, был повышен в 1925 г.). Преимущественное право на поступление при прочих равных условиях имеют крестьяне и рабочие, их дети, а равно дети специалистов, работающих в государственных учреждениях и предприятиях (10 июля 1926 г., С. У. РСФСР, 1926, № 44, ст. 334). Не совсем ясен вопрос, свободен ли доступ в число студентов для иностранцев. По толкованию практики, для них могут быть поставлены особые условия

[1] См. С. У. РСФСР, 1922 г., № 43 ст. 518; изменения 18 окт. 1922 г. (С. У. № 65, ст. 848), 3 июля 1925 г. (С. У. № 47, ст. 363, новая редакция ряда §§), 15 янв. 1928 г. (С. У. № 7, ст. 67, создание ревизионной комиссии в вузах; ср. пост. НКПроса 15 февр. 1927, „Еж. НКПроса", № 9).

и в частности согласно декрета РСФСР 8 июня 1921 г.[1], в технические учебные заведения иностранные студенты допускаются лишь в известном процентном отношении к общему числу. Курсы вузов доступны для всех граждан — и таким образом наряду со студентами лекции (но не практические занятия) могут посещать все желающие. Лица, занятые в вузах педагогической и научной работой какого бы то ни было рода (не студенты и не посетители) именуются Положением „научными работниками" (аспиранты, преподаватели и профессора — штатные и сверхштатные). Всякая, хотя бы вспомогательная научная работа дает профессиональное положение научного работника, а по истечении определенного срока и при наличии заслуг — может дать звание заслуженного работника науки[2]. Далее Положением устанавливается, что высшие учебные заведения открыты круглый год, причем предоставляется право делать перерыв в занятиях с таким расчетом, чтобы он был не больше трех месяцев, а период занятий не меньше девяти месяцев. Фактически оказалось, что это не так просто сделать: весной студенты — в особенности из крестьян — исчезают и раньше октября занятия никак не налаживаются. Неудачной оказалась и попытка ввести триместровую систему с летними занятиями[3].

Положением предполагается деление высших учебных заведений на факультеты, группы дисциплин, образующие в научно-учебном отношении законченное целое; факультеты могут подразделяться на отделения (циклы). При вузах могут быть организуемы рабочие факультеты, студенческие кружки, научно-исследовательские институты и т. д. Высшее заведывание вузами принадлежит Главпрофобру, периодически собирающему, в целях обоюдной информации, съезды ректоров вузов (т. н. ректорские совещания). Внутренняя организация высших учебных заведений, по Положению 1922 — 1925 гг., следующая: во главе вуза стоят ректор и правление, ассистируемые советом. Во

---

[1] С. У. РСФСР, 1921 г. № 50, ст. 273.

[2] С. У. РСФСР, 1926 г., 53, ст. 412.

[3] На Украине однако триместровая система удерживается, хотя последний триместр редко превышает на практике месяц.

главе факультета стоит декан и совет факультета. Внутри факультета имеются предметные комиссии, организуемые президиумом факультета в числе по его усмотрению. Между комиссиями и советом факультета могут быть организованы, в виде промежуточной инстанции, отделения или циклы. При этом в предметной комиссии, как в нижней ячейке, участвуют все научные работники данной дисциплины (при этом „кафедра", понятие встречающееся в Положении, заменено „должностью" в порядке циркулярного разъяснения Наркомпроса 21 марта 1925 г.) и избираемые общим собранием студентов представители студенчества в половинном числе состава научных работников (на практике нередко участвуют все студенты — секретари групп, ведущих практические занятия по данному предмету). В состав совета отделения, если оно образуется, входят все его научные работники и студенческие представители в числе, равном половине числа научных работников.

Председатели предметных комиссий, представители научных работников комиссий по одному на комиссию и представители студентов, избираемые их общим собранием в числе, равном числу предметных комиссий, образуют совет факультета вместе с назначаемым правлением президиумом факультета из декана и двух членов — одного из научных работников, другого от студентов. Декан и член — научный работник — намечаются предметными комиссиями, член от студенчества — собранием студентов. Президиум утверждается Главпрофобром. В состав совета факультета могут делегироваться кроме того и представители от профсоюзов и ведомств, заинтересованных в работе данного факультета. Наконец в совет университета входят 5 профессоров по выбору на общих собраниях профессоров (обычно кандидаты предварительно намечаются на факультетских собраниях), 5 преподавателей по выбору на общих собраниях преподавателей, 5 студентов, избираемых студенческими организациями, затем правление университета и представители профсоюзов и заинтересованных ведомств. Правление университета выбирается или вернее сказать предлагается университетом Главпрофобру. Профессора, преподаватели, студенты и профсоюзы, а равно местные ГИК и ГУБОНО через совет университета рекомендуют

кандидатов, из числа которых Наркомпрос (фактически Главпрофобр) назначает правление в составе 3 (или, если Главпрофобр находит нужным и если число кандидатов позволяет, в составе 5) человек, и назначает ректора [1]. На практике кандидатов часто нехватает, особенно в провинциальных вузах. По этой системе — рекомендации и утверждения кандидатов высшей инстанцией — идет и организация низших ступеней университетского управления, а равно замещения профессорских и преподавательских должностей. Преподавательская и сверхштатная профессорская должность замещается на 5 лет правлением по одобренному деканатом представлению предметной комиссии или отделения. Профессорская штатная должность замещается на 7 лет ГУСом по представлению правления или предметной комиссии через деканат и правление или по рекомендации видных ученых специалистов или по ходатайству самого заинтересованного лица, причем кандидатам предметных комиссий оказывается предпочтение. Предметная комиссия — наиболее скромная рабочая ячейка, ее ближайшая задача — обсуждать программы преподавания и кандидатуры на должности. Совет факультета по новой редакции Положения 1925 г. имеет значение: 1) объединяющего центра для предметных комиссий и 2) советника декана. Руководящую роль в хозяйственном и учебном смысле сохраняет правление, при котором совет университета играет только совещательную роль. Надо сказать, что до последнего времени фактически решающее значение приобретали малочисленные деканаты и непредусмотренные законом президиумы отделений, в своих действиях подчас мало считавшиеся с постановлениями громоздких советов и комиссий. Эта громоздкость в совещательном механизме — большое зло действующей университетской системы. Одно из двух — или должны быть факультетские советы и предметные комиссии и не должно быть советов отделений, или должны быть советы отделений и не должно быть предметных комиссий. Когда есть и то и другое, то предметные комиссии начинают играть роль предварительных совещаний и по-

[1] Срок полномочий всего правления — 2 года; он может быть продлен Главпрофобром еще на год (15 января 1928 г.).

лучается несметное количество заседаний и ненужный параллелизм двух органов, имеющих одни и те же задачи и мешающих друг другу. В I Московском университете в 1926 г. было в общей сумме 165 заседаний предметных комиссий, что означает 165 оторванных от учебной работы вечеров у очень многочисленных представителей студенчества и у различных групп профессоров; надо при этом прибавить сознание участников, что заключения комиссий ни для кого не обязательны и могут быть просто „положены под сукно", и вялость работы станет понятна. В последнее время несомненно наблюдается стремление оживить работу комиссий и университетских советов, пишутся соответствующие циркуляры, но прочно оживить работу можно только созданием определенных условий; к числу таких условий относится в первую очередь упрощение системы внутри университетских инстанций и большее значение выборного начала, причем должна быть тщательно учтена роль студенческих организаций самоуправления. Об этих организациях я еще буду говорить ниже, а сейчас перейду к непосредственно связанному с Положением о вузах — Положению о рабфаках.

Положение о рабфаках в общем построено по типу Положения о вузах, с некоторыми мелкими изменениями относительно приглашения преподавателей (профессоров нет), сроков службы преподавателей (5 лет для штатных, 3 года для нештатных) и организации „курсовых совещаний", в помощь которым действуют предметные комиссии. Положение о рабфаках, как и Положение о вузах, прошло три трансформации: 17 сентября 1920 г., 2 сентября 1921 г. и 18 февраля 1924 г.— дата действующего Положения, очень тщательно разработанного (С. У. РСФСР, 1924, № 19, ст. 190, ср. 1928 г., № 7, ст. 68, от 15 янв. 1928 г.). Наиболее важно здесь отметить основную задачу рабфака,— подготовить к занятиям в вузах лиц из среды пролетариата и трудового крестьянства: студентами-рабфаковцами могут быть рабочие и крестьяне обоего пола не моложе 18 лет (возраст выше чем в вузах), не менее 3 лет участвовавшие в производстве личным физическим трудом и прошедшие предварительную проверку устанавливаемого Главпрофобром минимума знаний. На рабфаках установлено

два уклона — технический и общественно-экономический. Рабфаки бывают дневные и вечерние с четырехгодичным курсом[1]. Они открываются или самостоятельно или при вузах, причем заведующий рабфаком входит в правление вуза с решающим голосом и наоборот — представитель вуза входит в совет (обычно и в президиум) рабфака. Студенты рабфака пользуются правами студентов вуза и участвуют в нем в выборах администрации. Рабфаковцы пользуются стипендиями и имеют право, по окончании курса, поступать в вузы, соответствующие подготовительной программе рабфака, без дальнейших поверочных испытаний. В общем рабфак оригинальное, созданное Октябрьской революцией, явление, по схеме вуза со строго классовым подбором слушателей, по заданию — временно необходимая подготовительная школа к вузу, но не средняя школа и не народный (рабочий) университет общепросветительного типа, а так сказать особое преддверие вуза.

Обращаясь к дальнейшим частям нашего будущего Кодекса народного просвещения, мы находим положение о научных работниках вузов и разработанное по его образцу положение о преподавателях рабфаков[2].

Согласно этим Положениям, для того, чтобы быть научным работником вуза или преподавателем рабфака, не требуется диплома или ученой степени. Достаточно наличие трудов, работы и определенный отзыв со стороны научных специалистов. Преподавателей выбирает правление или президиум вуза или рабфака; профессоров выбирает, переводит и смещает Государственный ученый совет[3]. Много места посвящено в обоих декретах 21 января и 26 июня 1924 г. правилам о прохождении службы и получении

[1] Всего рабочих факультетов в СССР на 1 декабря 1926 г. было 109 (из них 65 в РСФСР; в 1927 г. в РСФСР число несколько сократилось — до 60).

[2] Положение о научных работниках 21 января 1924 г., С. У. РСФСР с поправкой в № 7, ст. 44 и в № 74, ст. 474, относительно военной службы научных работников. Положение о преподавателях рабфака 23 июня 1924 г. № 57, с поправкой в № 80; Положение о научных работниках, как упоминалось, заменило собой два прежних Положения—5 октября 1920 г. и 26 ноября 1921 г.

[3] В вузах, подведомственных ВСНХ и НКПС, профессоров назначают ВСНХ и НКПС, по согласованию с Наркомпросом (пост. ЦИК и СНК СССР 29 авг. 1928 г.).

пенсии. Работники вузов и рабфаков — один из немногих кадров государственных работников, которые наряду с военными командирами и народными учителями имеют определенную пенсию за выслугу лет. Через 25 лет научной работы ученый приобретает право на пенсию в размере своей полной ставки, с автоматическим повышением пенсии при дальнейшем повышении ставки. Если ему 65 лет и он проработал 10 лет, то он получает полную пенсию. В случае смерти это право на пенсию передается в определенной доле жене и нетрудоспособным иждивенцам (50 % жене, по 25 % остальным, всего не свыше полной пенсии). В настоящее время эта „академическая" пенсия достигла основной цифры 80—100 рублей в зависимости от преподавательского или профессорского звания[1]. Практика показывает, что мало поставить профессора в сносные условия на старость, надо в рабочую пору повысить его оклад, чтобы дать ему возможность не прибегать к постороннему заработку; здесь экономика ставит очень жесткие препятствия, например для отдаленных вузов Сибири и Туркестана. Закон еще в 1924 г. установил там двойной профессорский оклад, но в течение 3 лет этого оклада не удалось реализовать. В этом направлении нужны дальнейшие усилия, нужно создать условия для подготовки научной смены как в центре, так и на местах, а она медленно созревает даже для центра! Вот почему организация научно-исследовательских институтов и улучшение положения их аспирантов вызывают в последнее время большое внимание — даже в общесоюзном порядке.

14 января 1928 г. существовавший с 1921 г. Институт красной профессуры был формально включен в число общесоюзных учреждений, подведомственных Комитету по ученым и учебным учреждениям ЦИК СССР. Институт

[1] В 1927 г. установлено, что для получения пенсии научный работник должен прослужить не менее 5 лет при советской власти. (С. У. РСФСР, № 61, ст. 426 и № 99, ст. 662). Украина, Белоруссия и Узбекистан издали свои законы о пенсиях научным работникам по типу РСФСР; закон о пенсиях работникам общесоюзных научных учреждений и высших школ проектируется. Надо отметить, что неясен вопрос о суммировании лет службы при переходах из одной республики в другую. Украинские пенсии в 1926 г временно ограничены определенным максимумом (125 р.).

этот ведет научно-исследовательскую и учебную работу на основах марксизма и ленинизма и имеет задачей подготовку новых кадров научных работников и преподавателей вузов (в области прежде всего гуманитарных наук) и распространение идей марксизма и ленинизма. Курс института четырехлетний: слушатели все обеспечиваются стипендией; при приеме предъявляются весьма серьезные требования; слушатели, как правило, коммунисты. Институт пользуется широким самоуправлением, органами которого являются правление, учебная коллегия, советы отделений и предметные комиссии, организации слушателей. Ректор, располагающий значительными полномочиями, назначается Президиумом ЦИК.

В РСФСР были изданы три Положения о научно-исследовательских институтах, проведенные в ведомственном порядке. Первое—14 июля 1921 г., второе—15 марта 1922 г. и третье—22 мая 1925 г. В общем содержание соответствующих норм сводится к тому, что каждый, желающий занять положение аспиранта, может по окончании вуза представить специальную работу, сдать марксистский минимум, после чего, проработав под руководством специалистов в научно-исследовательском институте три года и защитив специальное сочинение, может перейти в разряд научных работников. Организация научно-исследовательских институтов построена на начале коллегиальности, хотя директора избираются и члены коллегий утверждаются ГУСом; каждый институт делится обычно еще на секции по специальностям; в составе работников различаются действительные члены, научные сотрудники и аспиранты, работающие под руководством первых; все действительные члены и сотрудники избираются коллегией института (обычно на 5 лет). Срочность занятия должности должна обеспечивать возможность освежения состава; выборы работников утверждаются ГУСом [1]. Отдельные институты мо-

[1] Работа научно-исследовательских институтов, Академии Наук и других научных учреждений отнюдь не исключает существования ученых обществ, образуемых как при вузах и ученых учреждениях, так и самостоятельно—в порядке открытия обществ, не преследующих цели извлечения прибыли. Общества эти могут состоять при институтах, но подготовки молодых научных работников не ведут (см. еще лекцию XVII).

гут объединяться в большие ассоциации с общим президиумом, который в таких случаях получает контроль над действиями отдельных коллегий. Президиум назначается ГУСом.

Из выступлений народного комиссара по просвещению на XIII Всероссийском съезде и его заместителей на съезде научных работников в 1927 г. известно, что количество аспирантских мест в институтах пока недостаточно для пополнения редеющих рядов профессуры и что материальное обеспечение институтов и аспирантов в них также недостаточно.

Не менее остро стоит вопрос об обеспечении достаточных кадров студенчества, вербуемого сейчас из неимущих слоев, поскольку принцип бесплатности обучения оказалось невозможным выдержать и поскольку самая жизнь в городских центрах дорога. Правила о льготах по плате за учение, правила о стипендиях, отстающих в своем размере от минимальной потребности процентов на 40, отчасти связанные с получением стипендии правила об „учебных минимумах" — меняются достаточно часто — и я оставлю их в стороне [1].

Равным образом я оставляю в стороне правила перевода студентов из вуза в вуз и о производственной практике их (очень изменчивы), подчеркнув лишь, что: 1) в случае перевода требуется ряд причин (перевод по работе, переезд родных по работе или службе, заболевание) и согласие на перевод деканатов и правлений обоих вузов, 2) в правилах производственной практики особенно отражается техническая, жизненная ориентация современной высшей школы, квалифицирующей студента (в особых комиссиях) на основании не только книжной работы, но и определенного минимального практического стажа.

---

[1] См. Чарнолуский, Школьное законодательство РСФСР, 1927 г. Справочники для студентов, издаваемые ежегодно (1926, 1927 и т. д.). Специально о плате за учение — пост. ВЦИК и СНК РСФСР от 24 янв. 1927 г.; 23 янв. и 30 апреля 1928 г. (С. У. 1927 г. № 13, ст. 88 и 1928 г. № 15 ст. 118, № 48, ст. 360) и циркуляры НКПроса 9 и 22 апреля и 9 июля 1927 г. („Еж. НКПроса", 1927 г. №№ 16, 18 и 28). Правила приема 1 марта 1928 г. — см. в „Еж. НКПроса", 1928 г. № 10 (правила ежегодно переиздавались).

Заканчивая вопрос о высшей школе, я должен указать, что по всей линии вузов и рабфаков имеется сильное влияние на их деятельность профессиональных союзов с одной стороны извне, от представителей профессиональных организаций в советах вузов, а с другой — изнутри через студенческие организации.

У Шишкина и Бухова,—Права учащих и учащихся,—в первой главе дан целый ряд положений о студенческих организациях, землячествах, академических секциях, об участии студентов в выборах факультета и т. д., причем для Москвы имеется специальное Положение 15 июля 1924 г. Студенческое представительство идет по двум линиям,— профсоюзных и академических секций. Первые включают в себя всех студентов, имеющих право на вступление в профсоюзы, выбирают свои комитеты и уполномоченных по факультетам, образующих затем исполбюро вуза; задачи этих секций — защита профессиональных интересов студенчества и представительство в ГубСПС и ВЦСПС (студенческие бюро). Академические секции состоят из представителей студенчества в предметных комиссиях, советах факультета и т. д., избирают свои факультетские комитеты и увязываются с профсекциями через академический сектор при студенческом исполбюро вуза. Есть еще профессиональная организация, очень важная для высших учебных заведений — это секция научных работников при союзе работников просвещения, она объединяет в себе большинство научных работников исследовательских институтов и вузов и в значительной мере обеспечивает правовое и имущественное положение своих членов. Этой секцией было зарегистрировано в Союзе ССР (в 1927 г.) всего 13 тысяч квалифицированных научных работников,— цифра относительно очень небольшая, даже допуская неполноту регистрации; при этом 5 тысяч работников находятся в Москве и почти столько же в Ленинграде; иначе говоря, все жмутся к центру, где легче заработок, лучше библиотеки и лаборатории и лучше правовое положение [1]. Мне остается

[1] См. подробные цифры о составе секции в „Итогах десятилетия советской власти", 1927, стр. 90.— Новые данные по Союзу ССР см. „Изв. ЦИК", 1928 г. № 100. Правовое положение научных работников освещено

еще вкратце указать на особенности постановки высшей школы на Украине, где много вузов; в своем кодексе народного просвещения УССР поставила еще гораздо более „технично" свои вузы, гораздо резче провела в них принцип назначения, но зато создала меньше инстанций; внутренняя организация украинских вузов проще: предметная комиссия, бюро факультета, совет и правление, назначаемое украинским Главпрофобром. Решающую роль играют правление и бюро. Университетов на Украине нет совсем, есть отдельные учреждения, называемые институтами, соответствующие нашим факультетам, с несколько иным курсом, чем у нас. На Украине законом предусмотрена ученая степень доктора, которая должна даваться по защите определенной работы-диссертации; тщательно кодифицировано Положение об Украинской академии наук. В целом украинская организация стройнее и юридически лучше оформлена, но постановка высшей школы в УССР пока значительно уже, „специальнее", чем в РСФСР.

Белорусские вузы напротив построены по типу российских.

* * *

4. Я очертил выше главные этапы прохождения реформы высшей школы при советском строе и основные линии сложившегося к настоящему времени законодательства, с его разделением на Общее положение о вузах, Положение о рабфаках, Положения о преподавательском персонале тех и других, Положение о научно-исследовательских институтах.

Организационными принципами высшей школы, отразившимися в этом законодательстве, являются, как видно из предыдущего, светскость и совместность обучения, широкое самоуправление студенчества в тесной связи с профсоюзами, бесплатность (по экономическим причинам не выдержанная) и общая ориентация школы на развитие техники, на

в одноименной брошюре И. Н. Ананова, М. 1928, с прекрасным указателем законодательных и ведомственных актов: главные преимущества — право на дополнительную площадь (или комнату) и право самоуплотнения.

производство и практику, на создание новой рабочей и крестьянской интеллигенции, новых „спецов". Последняя задача принадлежит к числу важнейших. Как она выполняется? При ответе на этот вопрос следует различать: а) количество рабочих и крестьян в составе студенчества, б) качество получаемой ими квалификации. В классовом отношении революционный сдвиг изменил состав студенчества коренным образом: если раньше выходцы из крестьянской и мещанской среды составляли (в Московском университете) не более 40% общего числа, если выходцы из рабочих попадались единицами, то по данным последних приемов рабочий и крестьянский кадры составляют свыше 50% студенчества, а остальные приходятся на выходцев из мелкой буржуазии и из служащих. Так называемые „нетрудовые элементы" являются редким исключением[1]. По второму затронутому выше пункту — о качестве подготовки, получаемой молодежью,— пока приходится высказываться с большой осторожностью. 24 декабря 1925 г. СНК РСФСР принял специальный декрет (С. У. 1926 г. № 3, ст. 6), трактующий о необходимости повышения квалификации выпускаемых высшими учебными заведениями специалистов и указывающий целый ряд мер по поднятию квалификации студентов, по установлению связи преподавательского персонала с производством, по общей ориентировке вузов на производство, по усилению научных командировок и т. д. 29 августа 1928 г. ряд мер по улучшению подготовки техников и инженеров был указан в союзном масштабе [2].

Иными словами правительство признает, что результаты работы высших школ оставляют желать лучшего,— и оно имеет к тому основания.

Не так давно на одном из официальных собраний профессуры Московского университета была дана следующая аттестация кончающих у нас один из самых ответственных факультетов (именно медицинский): 10% хорошо подготовленных, 85% посредственно, а 5% совсем слабо, причем

[1] В 1925 г. на Московском факультете общественных наук — 3 чел.

[2] Пост. ЦИК и СНК СССР о подготовке новых специалистов, их распределении и использовании (С. Зак. 1928 № 58, ст. 513).

тут же было указано в высшей степени авторитетным лицом университетской администрации, что цифру 85 % надо сократить, а цифру 5 % очень значительно увеличить; по другим факультетам кроме математического дело навряд ли обстоит лучше [1]. Спрашивается, чем вызваны эти слабые результаты? Обычно указываются две причины, именно — с одной стороны вопиющий недостаток материальных средств (например у нас в Москве по тому же медицинскому факультету отпускается на больного в клиниках в среднем в день 16 копеек), с другой стороны весьма слабая подготовка поступающих в вузы. Я думаю, что к этому надо прибавить еще третью причину, именно — длительную зыбкость и недоделанность организации нашей высшей школы. В самом деле — материальных средств у нас всегда в истории России в высшей школе было мало; тем не менее с этим справлялись, и например в московских клиниках тратится не 16, а 46 коп. на больного в день, причем 30 коп. добавляются из университетских собственных „заработков" от производственных мастерских университета; что касается подготовки в средней школе, то, отнюдь не отрицая ее слабости, надо заметить, что во-первых за последнее время она стала значительно улучшаться, во-вторых опять-таки из нашей истории хорошо известно, что подготовка студентов обычно была очень низка; в том же XVIII в. и в начале XIX в. подготовка студентов из бурсаков была едва ли выше той, которая у нас имеется сейчас, скорее много ниже и в смысле общего развития и в смысле технических познаний; однако студенты в конце концов одолевали науку и нередко сами становились научными работниками, может быть не первой величины, но все-таки нечто создававшими. Поэтому приходится думать, что дело не только в скудости средств и недостатке познаний у кончающих среднюю школу — дело в значительной мере в некоторых „маленьких недостатках механизма" высшей школы, механизма, еще не везде достаточно свинченного. Необходимо прежде всего указать громоздкость аппарата университетского управления, поглощающую много сил и времени персонала и

[1] Например по факультету советского права до 1928 г. только 7½ % оканчивавших защищали дипломные работы.

студентов, с другой — неустойчивость положения персонала. До настоящего времени в высших учебных заведениях нет достаточных и твердых штатов, хотя уже в 1922 г. был поднят вопрос об их безусловной необходимости; учебные планы меняются очень легко и часто по разным факультетам и вузам; при этом нет увязки (очень существенный вопрос) между сроками работы преподавателей и учебным планом. Преподаватель избирается на 5 лет, а через 2 года может оказаться, что его предмет из плана выпал и неизвестно что тогда делать преподавателю. Фактически он часто уходит и разумеется всегда стремится гарантировать себе на всякий случай постоянный внеуниверситетский заработок: университет становится для него побочным делом. Одним из условий успешности работы вузов должна быть законченность их организации на известное по крайней мере время и твердая выдержка учебного плана. Немаловажны также устойчивые правила приема; сейчас эти правила переиздаются каждый год, поступающие редко знают, чего от них могут требовать и к чему надо быть готовыми, и поэтому говорить о плохой подготовке — не совсем справедливо. Эти указания „маленьких недостатков" могут показаться мелочными; но не надо забывать, что из мелочей складывается повседневная работа и что устранение ненужных трений в механизме дает обычно большие результаты. Только хорошо урегулировав работу высшей школы, можно получить кадр администраторов и инженеров и кадр преподавателей для средней школы и только наладив работу средней школы, можно получить столь нужный кадр инструкторов, техников и преподавателей для более элементарных ступеней[1]. Это не значит, что надо махнуть рукой на низшую ступень, это значит, что при налаживании аппарата центральный маховой стержень — высшую школу — надо привести в порядок в первую очередь, может быть даже временными жертвами для других ступеней. Только в таком случае мы получим то, чего нехватало в России прежде и чего нехватает сейчас, а именно нужный кадр работников-специалистов.

[1] Поэтому я более подробно останавливаюсь именно на высшей школе.

Из сказанного не следует, что работа высшей школы у нас заслуживает только критики и мрачных прогнозов. Изложенные нами выше организационные принципы представляют крепкий костяк строящейся школы; при всех неблагоприятных условиях работа в высшей школе шла, идет и пробивает новые пути, особенно в области новых методических приемов. Ряд достижений здесь — особенно в виде кружковых занятий и применения лабораторного метода на семинариях, расширение и улучшения неизвестной раньше производственной практики — замечаются всеми, наблюдавшими высшую школу за последние годы, и позволяют ее руководителям и работникам с надеждой смотреть в будущее [1].

[1] См. Челяпов и Абиндер, Учебно-методические достижения вузов РСФСР в 1914—1925 гг. по материалам ректорского совещания., 1926. Актов по производственной практике весьма много; главные из них можно найти у Даниловой, Действующее законодательство о труде и в „Еж. НКПроса“ по указателю, помещенному в № 52 за 1926 г. Новые постановления СНК РСФСР 8 сентября и 19 ноября 1927 г.—см. „Еж. НКПроса“ 1928 г., № 5; инстр. НКТ и НКПроса 4 января 1928 г. — там же, № 9.

ЛЕКЦИЯ XIV.

СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ. СРЕДНЯЯ ШКОЛА.

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ.

1. Средняя школа в РСФСР.— Техникумы и профтехнические школы. Школа II ступени как часть трудовой школы.

2. Единая трудовая школа, ее принципы и уставы.— Положение 18 декабря 1923 г.

3. Школы крестьянской молодежи как пристройка к средней школе; их значение.

4. Связь школ с населением и с самоуправлением учащихся.— Пионерские форпосты. Общие замечания.

---

1. Я перехожу теперь к так называемой „средней школе“ (термин, который у нас встречается в очень многих циркулярах и Главпрофобра и Главцосвоса и в некоторых новейших законах 1926 г.). Наша средняя школа довольно своеобразная школа. Она имеет две ступени: выше-среднюю—это так называемые техникумы—и просто среднюю—эта школа II ступени и стоящие с ней в уровень профессионально-технические школы (2-й концентр) [1]. О техникумах в РСФСР изданы были три крупных Положения; первое 12 июля 1923 г., второе—постановление СНК 4 января 1926 г., с изменениями 17 февраля 1926 г., и третье действующее сейчас, 7 декабря 1927 г. (С. У. 1928 г., № 1). „Техникумы,—сказано в последнем,—являются средними профессиональными учебными заведениями, имеющими целью теоретическую и прак-

---

[1] О соотношении различных ступеней и подразделений нашей школы хорошее представление можно получить из чертежа Плюснина-Кронина, Новый этап, 1925, стр. 82—83

тическую подготовку специалистов средней квалификации во всех отраслях производства и труда и распространение среди населения специальных и практических знаний". Объем даваемых техникумом общеобразовательных знаний „должен соответствовать объему знаний, даваемых вторым концентром трудовой школы второй ступени" [1]. Закон устанавливает, что техникумы, находясь в ведении Главпрофобра и „в непосредственном управлении" краевых, губернских и областных отделов народного образования, могут состоять на госбюджете и на местном бюджете, причем закрытие или реорганизация их, если они состоят на госбюджете, производится НКПросом (Главпрофобром) по соглашению с соответствующим исполкомом, а если на местном бюджете, то наоборот: инициатива открытия, реорганизации, изменения и закрытия исходят от исполкома, а НКПрос (Главпрофобр) дает согласие. В положении 7 декабря 1927 г. подробно изложены полномочия заведывающих техникумами и организация советов техникумов, состоящих из педагогического и административного персонала, представителей учащихся (по одному на курс) и представителей заинтересованных организаций; затем даны нормы специальных производственных предприятий при техникумах, которые дают необходимые техникуму специальные средства; нормы об учебной части и ревизионной комиссии: о присуждении квалификации той или иной специальности (эту так называемую „узкую" квалификацию дает особая квалификационная комиссия по типу организуемых при вузах). В техникумы принимаются лица не моложе 15 лет с подготовкой не ниже профессиональной школы или 1-го концентра школы II ступени. Об этом концентре мы еще будем говорить ниже. Сейчас отмечу, что в 1926—1927 гг. принят ряд мер к развитию сети профессионально-технических подготовительных школ и мастерских (пост. СНК РСФСР от 17 марта 1926 г., С. У. № 18, ст. 139 и 25 янв. 1928 г., „Изв. ЦИК" № 42; пост. НКПроса 22 марта 1927 г., „Ежен. НКПроса" № 27) и что с 1925 года открытый путь подготовки рабочих к техникуму представляет техническая

[1] См. типовые уставы индустриального, художественного и промышленно-экономического техникума в «Ежен. НКПроса» 1927 г., №№ 15, 36, 38; техникумов с.-х. образования — там же, № 20.

школа рабочих подростков фабрично-заводского ученичества, также состоящая в ведении Главпрофобра (так называемый фабзавуч). Эта школа представляет собой как бы начальную среднюю школу с особым производственным уклоном (Положение об этих школах утверждено СНК 7 апреля 1925 г. С. У., № 22, ст. 162) [1]. Практически фабзавучи готовят в сущности или хороших кустарей или бухгалтеров второстепенного качества, или, наконец, будущих фабрично-заводских мастеров, но без достаточного снабжения общеобразовательными знаниями. Эта школа, благодаря связанности с определенными предприятиями, держится крепко, и практически ее существование нужно, но на общую систему наших школ она влияет скорее отрицательно в том именно смысле, что редко дает достаточно полное общее развитие, а дает только узкую специальность, тогда как по мысли Положения 7 апреля 1925 г. фабзавучи должны давать все, что дает школа второй ступени первого концентра (младшие классы второй ступени) и сверх того специальность. Практика показывает, что пока немногие фабрично-заводские школы умеют справиться с этим заданием: они дают слесаря, столяра, конторщика, но в смысле общего образования фабзавучисты отстают от своих товарищей, учащихся в школе второй ступени. Однако не надо закрывать глаз на ценность другого порядка, представляемую техникумами и фабзавучами: они как-никак готовят мелких и средних техников, в которых в России всегда был большой недостаток и в которых она особенно нуждается при теперешней индустриализации, на что 15 февраля 1927 г. специально указывал Совет народных комиссаров РСФСР [2]. В этом смысле техникумы и фабзавучи нужны новому руководящему классу как своего рода самостоятельное достижение, которое в прежней

[1] Система фабзавучей и техникумов, надо заметить, особенно развилась на Украине, где систематически отрицают «политехнизм» и готовят узких специалистов.

[2] С. У. 1927 г., № 18, ст. 123, где намечен ряд практических мер. 9 февраля 1928 г. циркуляр ВСНХ СССР и НКПроса РСФСР установил особые д о с р о ч н ы е выпуски из школ фабзавуча в связи с подготовкой перехода в текстильной промышленности на 7-часовой рабочий день. („Торг. пром. газета“ 1928 г., № 48.)

образовательной системе или не существовало, или лишь слабо намечалось в фабричных школах и ремесленных училищах.

2. Обратимся теперь к основному этапу нашей средней школы,—к только что упоминавшейся школе II ступени, находящейся в ведении уже Главсоцвоса.

Это—верхняя составная часть так называемой единой трудовой школы, составляющей одно из крупнейших теоретических и значительных практических завоеваний революции. Последние слова могут удивить лиц, привыкших часто встречать нелестные оценки познаний питомцев школы II ступени — иногда в среде руководителей Наркомпроса (см. Кронин, цит. соч., стр. 50). Согласимся, что многие из школ II ступени не дают того, что следовало бы давать; может быть здесь вина несколько расхлябавшихся за бурные годы революции учащихся, может быть вина тяжелого материального и очень неустойчивого правового положения преподавателей [1]; однако в целом установка и дух работы очень интересны. Просмотрев хотя бы журналы „Вестник просвещения" и „Народное просвещение" и побывав в методических кружках учителей, невольно поражаешься, какая кипучая работа производится и как быстро оправляется средняя школа (не следует забывать, что эти школы находятся не только в ведении НКПроса, но и местных ОНО и что в первые годы революции редкий заведующий не считал необходимым начинать с уничтожения всего, что делал его предшественник).

Уставов единой трудовой школы у нас было два. Первый—подписанный покойным Свердловым декрет ВЦИК 16 октября 1918 г., где был дан ряд правил относительно этой школы, с постоянной оговоркой, что правила эти примерны и что местные отделы могут допускать от них отступления. Фактически отступления едва ли не преобладали, но целый ряд очень определенных принципов был дан сразу и удержался по всей линии: таковы прежде всего светскость школы; совместность обучения; общий трудовой уклон и политехнический характер обучения, т. е. сообщение учени-

[1] Положения о правах работников средней школы у нас нет; пенсий у них также не имеется; средний оклад—60—80 р. в месяц при 24—30 часах в неделю.

кам известных производственных приемов и познаний и вместе с тем общего представления о природе и окружающем их мире; установление обязательности школы для всех детей школьного возраста; установление, что школа состоит из I и II ступени, причем II ступень может делиться на два концентра (возраст первоначально был намечен от 8 до 13 лет—I ступень и от 13 до 17 лет—II ступень, т. е. теоретически школа была 9-летней). Была установлена определенная выборность педагогического персонала под контролем местных отделов народного образования, был установлен специальный надзор за здоровьем детей, предлагалось снабжать их горячим завтраком бесплатно, снабжать бесплатными пособиями, и т. д. и т. д. Но не было плана занятий и учебных программ, было лишь указано, что они будут изданы дополнительно, и тут-то местные отделы и действовали по своему усмотрению. Как определенный принцип было указано, что школы для учащихся должны быть открыты всю неделю, причем один день в неделю должен быть свободен для учителей, а для детей один свободный, а другой полусвободный; учебный год разбивался на три периода: летние занятия, весенние занятия, экскурсии и прогулки и полные занятия осенью и зимой.

Устав 1918 г. имел большое пропагандистское значение, но реализовался слабо; он заменен сейчас в РСФСР новым Положением 18 декабря 1923 г. (С. У. 1924, № 2, ст. 15). Это Положение о трудовой школе указывает прежде всего для школы задачу дать детям возможность приобретать знания и навыки, необходимые им для разумной организации как своей личной жизни, так и жизни в обществе трудящихся—задача очень большая, требующая очень хорошо подготовленных педагогов и очень хороших условий для работы, но разрешение которой обещает дать ценную молодежь. В единой трудовой школе обучаются дети от 8 до 18 лет, причем возраст может колебаться в ту или иную сторону на два года в зависимости от местных условий. Школа I ступени охватывает детей от 8 до 12 лет, школа II ступени разбивается на два концентра от 12 до 15 лет и от 15 до 17 лет включительно. Таким образом дети 15 лет могут итти во 2-й концентр, или, если хотят, в техникумы:

сельскохозяйственные, индустриальные, художественные (среди них много частных), медицинские, т. е. бывшие фельдшерские школы. В 1924 г. коллегия НКПроса признала необходимым увеличить профессиональный уклон 2-го концентра школы II ступени, с подготовкой, смотря по местности и потребности, работников низовой кооперации, бухгалтеров, торговых агентов, избачей (для изб-читален), учащих школ I ступени и т. д., сохраняя однако повсеместно одинаковый общеобразовательный минимум. Тем самым 2-й концентр приближается к техникуму. (Нужно заметить, что на практике большое разнообразие уклонов очень затрудняет переход из одной школы в другую.)

Прием в трудовую школу производится без испытания в I ступень, теоретически также и во II ступень, но фактически уже здесь недостаток места заставляет проверять до известной степени знания при приеме детей от 12 лет и выше [1].

Школьный совет из педагогов, представителей учащихся и представителей родителей, светскость школы, совместность обучения—таковы организационные начала, сохраненные от 1918 г.; заведывающий школой несет ответственность за всю работу школы; он назначает и увольняет технический персонал, а школьные работники назначаются и увольняются отделами народного образования, причем кандидатуры выдвигаются заведывающим школой, партийными и профессиональными организациями из лиц, удовлетворяющих известному образовательному цензу. Преимущество дается лицам с общественным стажем.

3. Взглянем теперь на особую группу сельских школ, которые ближайшим образом связаны с единой трудовой школой и стоят в уровень с младшим концентром (т. е. первыми четырьмя классами) II ступени. Это так называемые школы крестьянской молодежи. Сами по себе они представляют высшую ступень элементарной школы, но вместе с тем должны строиться таким образом, чтобы давать возможность своим ученикам с одной стороны входить в жизнь

[1] Новую инструкцию НКПроса по приему в школы I и II ступеней 17 августа 1927 г., с доп. 11 янв. 1928 г. См. «Ежен. НКПроса» 1927 г., № 35 и 1928 г., № 3 и 11

подготовленными сельскими хозяевами, а с другой стороны продолжать свое образование. Как отметил А. В. Луначарский на III совещании НКПросов, „ничто не дает такого богатого и благодарного материала для общего развития и научных знаний, как природа, как сельское хозяйство: здесь связь и зависимость между отдельными частями хозяйственного и общественного аппарата—явственное, доступное ознакомлению и изучению, а непосредственное соприкосновение с природой, работа над ее материалом является неиссякаемым источником научного образования“ [1]. Наиболее законченным типом школы с сельскохозяйственной базой является школа крестьянской молодежи, выдвигаемая самой жизнью. Крестьянские подростки, окончив элементарную школу—3- или 4-летку в большинстве случаев возвращаются в хозяйство семьи, не имея возможности продолжать образование; но следующая ступень школы с преподаванием практического характера, понятного для крестьян, помогающего этой молодежи улучшить, рационализировать хозяйство родителей, завлекает, побуждает оставаться в школе и двигаться дальше; несомненный факт, что школы крестьянской молодежи принадлежат к наиболее посещаемым, наиболее интересующим местное население. На совещании НКПросов представителями Грузии и Армении указывалось, что школы крестьянской молодежи в сущности должны быть нормальными школами в сельскохозяйственных местностях; пока что их не удалось создать в достаточном количестве, в сельских местностях преобладают численно элементарные школы с одним I концентром 4-летки и даже 3-летки.

Дальнейшее развитие школ крестьянской молодежи, как интересного начинания новейшей педагогики, очень желательно; это—опыт, в нашей крестьянской стране много обещающий и дающий хорошие результаты как в образовательном смысле, так и в смысле увлечения детей сельским хозяйством, плантациями, огородами, садами, различными заданиями, которые они должны выполнять на поле своих родителей; главное затруднение тут пока в недостатке учителей, обладающих некоторыми агрономическими знаниями.

[1] Цит. по Плюснину-Кронину, изд. 1925, стр. 49.

Из изложенного выше легко видеть, что существовавшее в начале революции стремление создать полное единство школы оказалось невозможным провести. В конце концов в городах школа II ступени имеет более общеобразовательный уклон (на индустриальной базе); в сельских местностях—прикладной сельскохозяйственный; в фабричных поселках есть уклон в первом концентре на фабзавучи; в общем однако типов школ гораздо меньше, чем было раньше, меньше той пестроты, какая господствовала в конце старого режима. В самом разнообразии наших теперешних школ есть внутреннее единство, создаваемое их общей ориентацией обучения на природу, труд и общество: природу, как материал для переработки, труд, как средство переработки, общество, как результат взаимоотношений, возникающих в борьбе человека с природой.

Если раньше можно было говорить об исторически создавшейся пестроте, то теперь мы имеем гибкость школьной системы, основанную на учете местных условий и потребностей населения. Связь с населением наша послеоктябрьская школьная система старается вообще поддерживать всецело и всемерно, привлекая родителей к работе школы и создавая самоуправление учащихся.

4. По мере развития работы Главпрофобр и Главсоцвос все больше обращали внимание на оживление школьных советов, на привлечение к работе в них представителей местной власти и представителей от родителей; были созданы (20 декабря 1923 г.) „комитеты содействия“ при школах [1], которые сейчас существуют почти при каждой школе II ступени и оказывают очень большое влияние на ее хозяйственную жизнь. В некоторых местностях работа этих комитетов, прибегавших к добровольному и полудобровольному обложению родителей, спасла школьные здания от разрушения. Поскольку материальных средств было мало, пришлось отступить для средней школы от провозглашенного в 1918 г. начала бесплатности обучения. Целый ряд законоположений, начиная с декрета СНК 22 марта 1923 г. и пост. ВЦИК и СНК от 15 декабря 1924 г. (о плате в ВУЗах) и кончая актами 24 января,

[1] „Еж. НКПроса“ 1924, № 1, 1925, № 13; см. об отчетности школы перед населением, 1924, № 13.

20 декабря 1927 г., 23 января и 30 апреля 1928 г. урегулировал вопрос о плате за учение[1]. Плата не должна касаться школ I ступени, дошкольных учреждений в сельских местностях, школ крестьянской молодежи, низшей профессиональной школы, рабфаков, комвузов и школ политпросвета, педагогических техникумов и в принципе детских домов. Для средней и высшей школы установлена схема платы в зависимости от классового происхождения и имущественного положения учащихся и их родителей. Установлен ряд изъятий в пользу тех или иных групп—военнослужащих, работников просвещения, инвалидов, пенсионеров, б. политкаторжан, безработных и т. д., которые от платы за себя или за своих иждивенцев свободны. Во всяком случае предполагается, что рабочий и служащий не должен платить за обучение ребенка более 5% своего содержания. Фактически, особенно в школах, переведенных на начала самоокупаемости, родители, по настояниям комитетов седействия, нередко соглашаются платить больше, чтобы поддержать школу: это показывает, что население школу ценит.

По отзывам наблюдавших среднюю школу последнего времени, преподавание в ней стало в общем много интересней и разнообразней, чем оно было в прежней гимназии. Гимназия несомненно давала больше книжных знаний, развивала усидчивость, но зато теперь больше делается для создания общего представления о мире, лучше изучается природа, создается большая активность ребенка и юноши путем развития кружков и детского самоуправления. Пробелы книжных знаний привыкший к самодеятельности школьник пополняет уже теперь путем усиленного чтения в старших классах; в дальнейшем улучшение оборудования школ и увеличение их числа вероятно ослабит существующие сейчас недостатки в „снабжении знаниями", облегчая преподавателю подход к ученику, сейчас чересчур многочисленному для наличных преподавательских кадров.

Нельзя не отметить еще одной черты современной школы,—это создание ею привычки к общественной деятель-

[1] 24 янв. и 20 дек. 1927 г., 23 янв. и 30 апреля 1928 г. см. С. У. 1927 г., № 13, ст. 88; 1928 г., № 4, ст. 41; № 15, ст. 118; № 48, ст. 360; 6 июня 1927 г. (С. У. 1927 г., № 56, ст. 386) были отменены 10 старых законов по вопросу, начиная с 22 марта 1923 г.

ности путем школьного группового самоуправления. В активности этого самоуправления наша школа едва ли отстает от английской или американской школ, причем она выработала вполне своеобразные формы самоуправления (из средней школы успевшие спуститься в начальную). В отношении активности надо прежде всего указать на большую инициативу, проявляемую с одной стороны комсомолом и руководимыми им пионерскими отрядами и с другой — по учительской линии союзом работников просвещения, также втягивающим педагогов в коллективную работу. Система самоуправления наших различных школ варьируется, и почину самих школьников представляется большой простор.

В книжке Семенского „Наше школьное самоуправление" мы находим схему школьного самоуправления, типичную для многих школ: 1) общие собрания классов-групп, 2) выбираемый ими учком, или учебный комитет, и 3) руководителей-старост групп учащихся. Другой тип, более сложный, дает нам совет коммуны фабрично-заводской Шатурской школы второй ступени. Здесь ученики разбиты на пятерки, имеющие своих представителей в совете, над которым возвышаются президиум, заведывающий школой, специальная организация кружков, и т. д. и т. д., причем вы имеете названия кружков „Болт", „Труд", „Искра", „Огонек", „Волна" и т. д. (детям нравится брать определенные лозунги). Получается в результате сложный аппарат, очень способствующий оживлению школьной жизни, хотя иногда требующий много времени от школьников.

В описанной тем же Семенским Черно-Озерской школе второй ступени мы видим также президиум школы и школьный учебный совет из представителей от всевозможных кружков и ячеек, образованных учениками на добровольных началах.

Сильным цементирующим элементом в школьных организациях являются так называемые пионерские форпосты. На первых порах форпосты эти вызывали много трений, особенно в связи с проникновением в среду пионеров некоторых буйных элементов, но сейчас эти трения в значительной степени изжиты и работа с пионерами в школах до известной степени введена в русло. Первое Положение

о пионерских форпостах было издано 25 сентября 1924 г., и заменено новым 26 декабря 1926 г. („Еж. НКПроса" 1927, № 2). В Положении указано, как форпосты организуются (минимум состава—3 человека пионеров), как звенья пионерских отрядов подчиняются комсомолу, в каких отношениях они обязаны стоять к заведывающему школой и т. д. Таким образом установлен известный согласованный режим по крайней мере на некоторое время; задачей форпоста является: привлечение к участию в окружающей общественно-политической жизни, повышение политико-культурной жизни школьников, содействие их самоорганизации, содействие передовому учительству и школьному совету в строительстве школы; общая цель здесь—детское движение-полуигру соединить с ученьем, что было бы громадным педагогическим достижением. От работников средней школы сейчас все чаще и чаще приходится слышать, что в организации школьников плюсы начинают преобладать над минусами.

Конечно не надо думать, что картина советской средней школы лишена темных красок: немало организационных трений, очень много—пожалуй слишком много—циркуляров, материальное снабжение оставляет желать лучшего [1], земельные участки для физических упражнений и для показательных ботанических насаждений отводятся скупо, заработок персонала низок, бюджет времени учащихся часто перенапряжен (в особенности пионеров) [2].

Плата за обучение, несмотря на все льготы, все же составляет известный тормоз для прохождения второй ступени.

За всем тем надо признать, что мы имеем сейчас широкую и довольно гибкую сеть средних школ [3], дающих

---

[1] В частности, развитие конторского и счетоводного уклона в профессионально-технических школах мне объясняли тем, что единственный нужный тут в большом количестве прибор (счеты) сравнительно дешев.

[2] В 1925 г. нашумела карикатура Ефимова, помещенная в «Известиях ЦИК» (№ 36) и изображавшая полузадавленного взваленными на него делами пионера.

[3] В 1926 г. по РСФСР было школ второй ступени 837, а по всему СССР 931; для профшкол соответственные цифры—595 и 1 244, школ крестьянской молодежи—585 и 686, фабзавучей—779 и 1 068, техникумов—707 и 1 017.

подготовку профессионально-технического характера, и, по свидетельству Ниринга,—одушевление и интерес педагогов к делу, которые он встретил в Москве, Харькове и Тифлисе, ему нечасто приходилось встречать в школах Запада.

Успеху работы средней школы до последнего времени сильно препятствовало отсутствие подходящих учебников и окончательно утвержденных ГУСом программ. То и другое зло начинает сейчас изживаться—методическая работа ГУСа сильно продвинута, учебники стали выходить, и крупные центры уже не страдают от „книжной диэты".

На этом я заканчиваю свой очерк средней школы, сделанный умышленно кратким. Было бы легко удвоить его объем, как можно видеть хотя бы из „Школьного законодательства в РСФСР" Чарнолуского.

Я считал однако более правильным выдвинуть главные пункты,—поскольку технические подробности и цифровые данные меняются очень быстро [1].

Учебно-показательных мастерских было в РСФСР—200, из 215 имеющихся во всем СССР. Число обучающихся превышало 600 000 чел. См. подробную таблицу в „Итогах десятилетия сов. власти", 1927, стр. 84. Ср. данные в приложении к книге на 1927—1928 гг., показывающие увеличение сети по РСФСР.

[1] Для интересующихся вопросами самоуправления в средней школе укажу в заключение несколько практически полезных пособий: в 1925 г. вышла книжка Львова и Сироткина, Самоуправление школьников. Эта книжка хороша тем, что в ней имеется масса инструкций, имеются тезисы о самоуправлении, принятые научно-педагогической секцией ГУСа, и имеется объяснительная записка к бюджету времени пионера-школьника. Для истории зарождения детских организаций при советском строе любопытна изданная в 1919 г. книжка „ЮКИ" (юные коммунисты).

Из других книжек и брошюр, появлявшихся по вопросу, отмечу еще Семенский, Наше школьное самоуправление (упоминалась выше), с несколькими схемами, и Тутышкин, Организация школьных библиотек на началах самоуправления. Наконец схему учительской организации в школе можно найти в книжке Вигалок, Что должен знать работник просвещения о своем союзе, 1924, где дан устав союза просвещенцев и секции научных работников.

ЛЕКЦИЯ XV.

СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ. НАЧАЛЬНАЯ ШКОЛА.— ЛИКВИДАЦИЯ НЕГРАМОТНОСТИ.— НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА.

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Школа I ступени. — Лестница школ в полном объеме: вопросы постепенности перехода, типов школ, учебного года. — Обеспечение школы и учителя.

2. Ликвидация неграмотности. — Принцип а) принудительности, б) добровольности.

3. Национально-просветительная политика.

4. Общие замечания о других отраслях деятельности службы просвещения.

---

1. Задача этого очерка — закончить изложение основных линий службы народного просвещения в советской системе, остановившись при этом на элементарной школе, дошкольной и внешкольной работе ведомства и на работе среди национальных меньшинств.

Что касается нашей элементарной школы, то она регулируется тем же положением 18 декабря 1923 г. об единой трудовой школе (см. предыдущий очерк), которым регулируется школа II ступени: постановлением коллегии Наркомпроса от 7 июля 1924 г. вполне развернутая трудовая школа двух ступеней положена в основу всей системы социального воспитания; в принципе эта школа едина, и нижний этаж должен непосредственно переходить в средний (II ступень). На практике реформа, проводившаяся в 1918 г., несколько разделила две ступени школы, и это разделение остается до сих пор невполне изжитым. Существовавшая раньше, как основной тип средней школы, гимназия в 1918 г. была разделена пополам, причем 4 младшие класса были

отодвинуты к школе начальной, образовавшей с нею вместе семилетку, а 4 старшие оставались школой II ступени. При осуществлении этой реформы во многих местах получался разрыв между I ступенью, где бывшие гимназисты смешались с начальными школьниками, при упрощении гимназической программы, и II ступенью, где программа оставалась на практике близкой к объему знаний, дававшихся гимназией. Когда затем стали пытаться реализовать девятилетнюю единую школу, сблизив две ступени, пришлось сжимать курс II ступени до двух лет; объем знаний сокращался, а это грозило отрывом девятилетки от высшей школы и вызывало протесты родителей.

До настоящего времени школа элементарная еще находится в процессе спайки со средней школой. Процесс этот, уже значительно продвинувшийся, облегчается тем, что основные начала элементарной школы те же, что и в средней школе: светскость, совместность обучения, 5 дней рабочих в неделю и один полурабочий, коллегиальность школьного управления с представительством учащихся [1], пионерские форпосты (где число пионеров — не менее 3 — позволяет устроить форпост), наконец в принципе бесплатность элементарной школы. Частная начальная школа не допускается. Школа государственная по мысли законодателя должна охватывать все детское население старше 8 лет. Декретом ВЦИК 31 августа 1925 г. в РСФСР установлено, что всеобщее начальное обучение должно быть введено по РСФСР к 1934 г.; первоначально думали ввести его к 1927 г., к 10-летию Октябрьской революции, но даже на Украине, где сеть начальных школ довольно густа и где делались большие усилия по ее развитию, местные работники сознаются, что всеобщее обучение в этом году проведено не будет. Во всяком случае,

[1] В совет школы входят все школьные работники, один представитель от технического персонала, врач и представители учащихся, по одному от класса-группы, с 4 года обучения; в школах, где есть дети из детского дома, в совет входит еще представитель из коллектива воспитателей этого дома; имеют право присылать своих представителей местные советы, местные органы коммунистической партии, комсомола, заинтересованных профсоюзов. Основная компетенция совета — обсуждение программ, распределение работ, отчетность по работе, вопросы ее улучшения и т. п.

через 7 лет сеть школ Наркомпроса должна охватить все население школьного возраста, и темп роста сети позволяет надеяться, что эта задача будет выполнена [1]. С осуществлением этой задачи дети в возрасте 8—12 лет будут втянуты в новую школу, в основу работы которой, согласно программы ГУСа, кладется многостороннее теоретическое и практическое изучение трудовой деятельности людей, причем работа школы должна опираться на окружающую производственную среду и на изучение (и охрану) местной природы.

Цель школьной работы — прежде всего создать понимание значения производства в жизни общества, выработка трудового мировоззрения ребенка.

Первоначальная закладка устоев этого мировоззрения производится еще в дошкольный период жизни ребенка,— разумеется, поскольку ребенок может быть захвачен сетью дошкольных детских учреждений. Согласно утвержденному Коллегией Наркомпроса уставу дошкольных детских учреждений 2 августа 1924 г. [2], цели, задачи и содержание работы с детьми дошкольного возраста определяются общими целями социального воспитания, причем основными тремя видами учреждений дошкольного воспитания являются детский дом, очаг и детский сад. Детский дом функционирует беспрерывно, очаг в течение 8—10 часов в день, детский сад 6 часов в день. Дошкольные учреждения обслуживают детей от 3—8 лет. При каждом дошкольном учреждении должна быть организована „группа семилеток", т. е. семилетних детей для подготовки их к переходу в школу первой ступени [3]. В детских домах сосредоточиваются для постоянной жизни и трудового воспитания малолетние

---

[1] На ноябрьской сессии ВЦИК и на XIII Всероссийском съезде А. В. Луначарский указывал, что под напором требований населения рост школ обгоняет план их развертывания. См. стенографические отчеты сессии и съезда (где в частности констатировано, что за 3 года сеть начальных школ поднялась с 62 тысяч до 70 тысяч). Ср. еще „Изв. ЦИК" 1927 г., № 88 и „Правда" 1928 г., № 249 (отмечено во время печатания книги).

[2] „Еженед. НКПроса", 1924, № 18; ср. 1923, № 28 и 1927, № 6 и 14.

[3] „Еженед. НКПроса", 1924, № 12.

дети, не имеющие опоры в семье[1]. Детские очаги предназначены для приюта детей в течение дня во время работы родителей; детские сады опять-таки для временного пребывания в течение дня на более короткий срок, для призора за детьми и постепенной подготовки их к будущей школьной жизни. Детские очаги и сады должны давать детям питание согласно с установленной нормой: в детских очагах — завтрак, обед и ужин, в детских садах — завтрак и обед. Число детей должно быть не меньше 20 и не больше 50, в некоторых местах допускается меньшее количество, 12—15. Я не излагаю подробностей административной организации этих учреждений, важно лишь отметить, что руководителю и руководительнице необходимо иметь общественно-педагогическую подготовку; руководители и руководительницы назначаются местным отделом народного образования и им увольняются. Помимо работы с детьми ведется работа с родителями в целях инструктирования их по вопросам воспитания и ухода за детьми. Технический персонал назначается заведывающим. Местным органом Наркомздрава назначается врач учреждения, который должен вести наблюдение за санитарным состоянием учреждения и за состоянием здоровья детей. Совет детских очагов и садов, направляющий их внутреннюю работу, составляется из всех педагогических работников учреждения, врача и представителей от технического персонала и родителей (по одному на 20 родителей). Дошкольные учреждения образуют так сказать *приступок к школе*; своего рода отдельную *пристройку к ней* образуют школы для подростков и переростков. Это болезненное явление — следствие мировой и гражданской войны. Очень много детей в свое время не попали в школу и не попадают и сейчас в нормальном возрасте, т. е. 8 лет; они „перерастают“; когда в школе остается место, или устраивается новая школа, эти дети являются в нее, или их приводят родители, иногда настойчиво добивающиеся, чтобы их взяли в младший класс. Однако поместить 12 — 13-летнего маль-

[1] Положение о детском доме 16 июня 1926 г. „Еженед. НКПроса“, 1926, № 25.— О трудовом воспитании в детских домах см. пост. СНК РСФСР 14 апр. 1928 г. (С. І. 1927 г., № 44, ст. 331).

чика, и притом знакомого с улицей, к 8-летним детям педагогически совершенно неудобно: страдают и те и другие, но больше всего страдает учитель. потому что две группы находятся в состоянии постоянной войны, и старшие терроризуют слабосильных[1]. Пришлось выделить ряд особых школ — свыше 600, установить специальные нормы по скорейшей ликвидации безграмотности и недостатка образования этих детей.

Кроме того установлено, что подростки, которые не имеют опоры в семье, могут быть направляемы в специальные земледельческие коммуны-колонии, где под надзором специально для этого подобранного педагогического персонала приучаются к трудовой жизни и к сельскохозяйственному производству [2].

В последнее время специальным законом ВЦИК и СНК РСФСР 5 апреля 1926 г. предрешена постепенная ликвидация детских домов и во всяком случае возможное сокращение их числа, причем было установлено, что воспитанники должны передаваться в крестьянские семьи для приучения к земледельческому труду. Крестьянская семья, принявшая воспитанника, получает на него земельный надел, причем—в порядке союзного законодательства—наделы эти освобождаются на три года от сельскохозяйственного налога, что представляет для крестьян, берущих детей, существенную льготу. 6 февраля 1928 г. акт 1926 г. был подтвержден и расширен [3].

---

[1] См. постановления НКПроса РСФСР 21 июля 1925 г. „Еженед. НКПроса", №№ 32 и 36 и Главполитпросвета 25 сентября 1926 г. „Еженед. НКПроса", № 39; ср. еще „Еженед." 1926, № 2, основные положения об областных учреждениях для подростков, утвержд. НКПросом 14 декабря 1925 г. Со школами для подростков не надо смешивать учреждения для трудновоспитуемых и умственно-отсталых (см. о них „Еженед. НКПроса" 1925 г., №№ 44 и 49; 1926 г. № 20 ряд постановлений); о повышении вознаграждения работникам этих учреждений — С. У. 1928 г. № 55, ст. 412.

[2] Положение о трудовых коммунах подростков, утвержд. Коллегией Наркомпроса 24 декабря 1925 г., „Еженед. НКПроса", 1926, № 8. — Школ перероствов по РСФСР к 1927 г. 544 и по всему Союзу 626, коммун-колоний соответственно 93 и 97.

[3] С. У. РСФСР 1926 г., № 21, ст. 168; „Изв. ЦИК" 1928 г., № 54. Положения о с.-х. налоге 1926, 1927, 1928 гг.; очень подробная инструкция по применению декрета 5 апреля 1926 г. издана 27 мая 1926 г. НКПросом, НКФином и НКЗемом („Еженед. НКПроса", 1926, № 41; ср. еще 44), несколько

Если мы теперь вспомним сказанное в предыдущих очерках о высшей и средней школе, то увидим следующую „лестницу школы": „приступок", т. е. дошкольные детские сады, детские дома и очаги; школа I ступени, школа II ступени с обрамляющими ее школами-уклонами; затем между II ступенью и высшей школой и отчасти рядом с ними техникум и наконец верх лестницы — вузы. Основных стадий — 4, но, учитывая незаметный переход в техникуме к высшей школе, можно сказать — $4^1/_2$. Существенным дефектом этой системы в настоящее время является некоторый „пролет" между I и II ступенью; поскольку I ступень по первоначальной реформе несколько оторвалась от II и поскольку программа I и II ступени еще недостаточно согласованы, — для приема из первой ступени во вторую приходится прибегать к испытанию, к чему толкает также недостаток мест во II ступени. Затем надо сказать, что в элементарной школе у нас еще до сих пор невполне выкристаллизовались ее „местные типы". Таких типов намечается три — сельскохозяйственный, кустарно-промышленный (в местностях, где широко развито кустарное дело) и индустриально-городской. Наиболее слабо пока намечен второй тип [1]. Наиболее выгодным педагогически и психологически представляется первый, где можно очень легко, если у педагога есть соответствующая к этому жилка и вкус, увлечь рано начинающих работать деревенских детей жизнью поля и сада. Более труден городской тип, где непосредственное знакомство с индустриальным трудом приходится давать преимущественно путем экскурсий на заводы и фабрики и путем моделирования в школах различных приборов и аппаратов (последний прием хорош, но дорого стоит). По указаниям Кронина именно городской тип пока идет впереди других. К поднятию школы в сельскохозяйственных местностях сейчас прилагаются боль-

раньше—4 апреля 1926 г.—теми же ведомствами издано положение о сельскохозяйственном ученичестве воспитанников детских домов в совхозах (там же, № 23).

[1] Нужно впрочем заметить, что углублению типов кладутся известные границы необходимостью сохранить хотя бы некоторую возможность перехода детей из школы в школу (например при переселении родителей из деревни в город).

шие усилия и надо надеяться, что в этом отношении разработка методических программ, ведущаяся в ГУСе и в местных методических бюро, окажет благоприятное действие по мере того, как эти программы все больше сближаются с жизнью и с практическими требованиями крестьянства.

Больным пунктом оказывается вопрос об учебном годе. Сделанная положением о трудовой школе попытка вести работу в школе круглый год по американскому образцу не удалась; современный учебный год теоретически — 200 дней, но выяснилось, что практически сельские школы не могут ни в каком случае дать больше 175 дней в отношении даже таких детей, которые еще не привлекаются к полевым работам; те, которые к этим работам привлекаются, учатся еще дней на 50 меньше. Легче урегулировать рабочий период с маленькими детьми, их можно и весной задержать дольше и осенью раньше начать работу (в так называемом „звуковом" отделении). Но старших детей в деревне раньше 1 ноября в школу не отпускают, потому что „надо копать картошку и свеклу". В этом отношении школьному аппарату приходится пока отступать впредь до улучшения экономики и повышения сознательности деревни.

Едва ли не самой трудной стороной жизни нашей школы, и в частности нашей начальной школы и дошкольных учреждений, является именно экономика — ближайшим образом бюджетный вопрос [1]. Над школьным бюджетом Наркомфин и Наркомпрос бились уже с 1922 г., с того момента, когда выяснилось, что мы возвращаемся к денежному хозяйству. Финансирование школы велось различными способами и комбинациями, деньги шли из центра, а распоряжались ими местные ОНО, в некоторых случаях деньги отпускались общественными организациями, а расходовались Наркомпросом. К 1923 г., по указанию Н. В. Чехова, получилось 26 способов финансирования школы. Способы эти были очень сложны и запутаны, деньги поступали со значительным опозданием и в силу этого—с сильным обесценением (это было до денежной реформы). В результате в

[1] См. подробные данные в „Известиях ЦИК", 1927, № 88 и приложение в конце этой книги.

отчете ноябрьской сессии ВЦИК в 1926 г. мы читаем официальное заявление, что „когда вы въезжаете в деревню и видите здание с выбитыми стеклами, покосившейся крышей, развалившейся печью, — можете смело сказать: это школа". С другой стороны союз работников просвещения после тщательного подсчета выяснил, что наши педагоги в 1922/23 г. в начальной школе получали 15% прожиточного минимума. Естественно, многие педагоги бежали в поисках лучшего и регулярного заработка. Нужно отнестись с громадным уважением к незаметным героям, которые смогли в этих условиях продержаться на работе, а таких оказалось много: у нас в настоящее время около 40% учителей начальной школы имеют более 10 лет стажа. В настоящее время абсолютные цифры школьного бюджета быстро растут, но относительно они еще недостаточны. Хозяйство школ страдает и, чтобы его поддержать, приходится итти кое-где на сборы с родителей, заключать договоры с крестьянскими обществами о восстановлении школьных зданий и о содержании школ, причем крестьяне со своей стороны ставят или пытаются ставить различные условия относительно преподавания.

Сейчас большая часть школ переведена на местный бюджет или на средства шефствующих учреждений, что наблюдается особенно в отношении фабрично-заводских школ: школу берет на свое попечение какое-либо учреждение или предприятие ВСНХ, обычно из числа состоящих на хозяйственном расчете. Беря цифры школьного бюджета, приводившиеся народным комиссаром Луначарским („Вестник просвещения", 1926, № 12), мы видим, что в 1913 г. ассигновывалось на народное образование 126 млн. рублей, по местному бюджету 85 млн. рублей, итого 211 млн. рублей. В 1926/27 г. бюджет народного образования достигает 418 млн. рублей, что в переводе на золото составляет 209 млн. рублей, мы почти (без двух миллионов) достигли уровня 1913 г. Центр тяжести передвигается сейчас на местные средства. В 1925/26 году госбюджет давал 71, а местный уже 112 млн. рублей. Около половины „бюджета просвещения" идет при этом на начальное образование. Средний расход на учащегося составляет 18 червонных рублей, т. е. около 9 рублей золотом, довоенный составлял

14 рублей 90 коп. Сравнения с Западом, приводившиеся в 1926 г. во ВЦИК, также дают отрицательный результат. „Конечно, — говорил А. В. Луначарский, — когда взглянешь на эту проклятущую буржуазную Европу, то невольно чувствуешь себя мухой перед небоскребом, ибо в Нью-Йорке дают на ученика в год 220 рублей, в Лондоне — 163". Даже если взять среднюю цифру по Соединенным штатам, то получим 31 доллар на учащегося, по сравнению с нами в 7 раз больше. В конце концов в среднем мы имеем приблизительно 25—30% того, что нужно сейчас. Нужно оговорить конечно, что мы имеем большую невзыскательность (это известный капитал) и большое одушевление тех из наших педагогов, которые не бросают своего дела. Конечно рассчитывать только на это не приходится — громадный недобор в педагогах, констатированный в 1917 г., при плохих материальных условиях не скоро исчезнет [1]. Уже в 1918 г. была проведена большая реформа педагогического образования, учительские семинарии были превращены в педагогические институты и техникумы, существовавшие высшие педагогические учебные заведения были преобразованы и расширены (Институт имени Шелапутина — в Академию народного образования), затем созданы педагогические факультеты в университетах, педагогическому образованию дан ряд льгот — в частности безусловная бесплатность. За всем тем наблюдавшийся недобор учителей принимает грозный характер: молодежь в учителя готовиться не хочет — отпугивает прежде всего материальная необеспеченность. Средняя заработная плата учителя в 1913 г. была 35 рублей золотом, а теперь средняя плата 32 червонных рубля, т. е. вы имеете 47% довоенной заработной платы и, может быть, 147% довоенной нагрузки; учитель раньше вечерами принадлежал себе, а теперь он должен итти то на предвыборное собрание, то на собрание в волисполком. Все запрещения привлекать учителей к техническим работам, не касающимся их прямой деятельности, остаются запрещениями — учителей продолжают привлекать

[1] По вычислениям Госплана РСФСР в 1932 г. этот недобор может достигнуть 42% в связи с увеличением школьной сети, естественной убылью старых работников и недостаточными выпусками новых. В 1926 г. было зарегистрировано по РСФСР всего 162 727 учащих.

к всевозможной „планистике“ (местный технический термин), потому что учитель — часто единственный хорошо грамотный человек в деревне. При этом не так редко на одного учителя наваливают 3 отделения, причем по программе курс 4-летний; программа рассчитана на 200 дней, а ученики занимаются в среднем 150. Попытки возражений или протестов парализуются большой зависимостью учителей от местных ОНО, достаточно изобретательных в отношении различных „мер воздействия“. Понадобился например специальный циркуляр центра для запрещения практиковавшихся переводов двух учителей-супругов в различные достаточно отдаленные школы. На сессии ВЦИК в 1926 г., где был заслушан доклад РКИ об этих печальных фактах, определенно отмечалась необходимость улучшения как материального, так и правового положения учительства. Крупным шагом по обеспечению учителей явились установление союзным законом 15 января 1925 г. пенсии для учителей I ступени и ряда деревенских работников просвещения (библиотекари, персонал детских домов и др.) за выслугу 25 лет, из них 5 лет на советской службе, в размере 240 рублей в год (инвалиды могут предпочесть пенсию по социальному страхованию). Декретом СНК РСФСР 21 апреля 1926 г. сельским учителям предоставлен ряд льгот по командировкам, отпускам, обучению детей и т. п. Эти льготы еще развиты пост. ВЦИК и СНК 9 июля 1928 г. (С. У. РСФСР, № 89, ст. 583). Несомненно однако, что нужны дальнейшие меры по увеличению содержания и улучшению быта учителей. Только при этих условиях удастся изжить те перебои в работе школы, которые были выяснены на той же не раз упоминавшейся сессии ВЦИК 1926 г.

Было отмечено, что при охвате школой приблизительно 46 %, т. е. меньше половины всех детей школьного возраста (в РСФСР в среднем 69 %), реальный процент занимающихся еще несколько ниже; продолжительность учебного года не превышает 150 дней, спускаясь до 100 дней; при этом полный курс дети редко кончают, пройдя 2 класса и научившись кое-как писать и считать, они бросают школу и до 4-го года доходит только 14 % [1]. Тяга к образова-

[1] Согласно данным к XIII Всероссийскому съезду; по другим, более ранним данным НКПроса—6 %.

нию ослабевает после двух первых лет пребывания в школе.

2. При этих условиях ясна необходимость внимания в внешкольной борьбе с неграмотностью. Известна летучая формула, что коммунизм есть всеобщая грамотность плюс электрификация плюс советская власть. Всеобщую грамотность нужно создать и ее на первых шагах революции пытались провести в экстренном порядке. 26 декабря 1919 г. СНК РСФСР декретировал принудительную ликвидацию неграмотности в республике. Все население от 8 до 50 лет, не умеющее читать или писать, должно было в определенный срок обучиться грамоте на родном или русском языке (принимались в расчет национальные меньшинства); обучение грамоте было объявлено государственной повинностью, а уклонение было поставлено под угрозу уголовной ответственности. Сама работа была объявлена боевой и ударной и для ликвидации неграмотности была создана ВЧКлб или Всероссийская чрезвычайная комиссия по ликвидации безграмотности. Деятельность ВЧКлб оказалась однако до крайности безрезультатной. Прежде всего председатели ВЧКлб на местах, как правило, менялись каждые три месяца, — были губернии, как Вятская, где вообще не было постоянного председателя ВЧКлб, было много губерний, где нельзя было созвать пленума комиссии [1]: кое-где однако ликвидация шла, педагогов назначали на вечерние смены, неграмотных сгоняли в школы, уклонявшихся ставили на работу по колке дров и чистке ретирадов (это было излюбленное наказание на Урале). Легко себе представить, какую психику это создавало у женщин и среди староверов, которые видели в этом принудительном обучении какой-то грех, пришествие антихриста и т. д. Когда через два года стали подводить итоги этой деятельности, то получились довольно грустные результаты: первоначально считали, что неграмотных имеется 30 млн., число пропускаемых в год будет 6 млн., но уже на 1 июня 1921 года выявилось неграмотных 57 млн., а ликвидированных оказалось $2\frac{1}{2}$ млн., причем на проверке большинство из них не могли под-

[1] В 1922 г. из 56 губерний дали ответы на запросы о деятельности ВЧКлб только десять.

писать своей фамилии под удостоверением, что они ликвидировали свою неграмотность. Пришлось отказаться от ударных мер и комиссию перевести в состав Главполитпросвета без бывших чрезвычайных функций [1]. Сейчас в РСФСР руководящими актами по ликвидации безграмотности являются циркуляры НКПроса 22 июля 1926 г. и 2 октября 1926 г., которыми предписывается никаких принудительных мер не принимать. Работа от этого идет не хуже, а скорее лучше: имеется уже целая сеть ликпунктов, т. е. ликвидационных пунктов по безграмотности, в развитии которых принимает деятельное участие добровольное общество „Долой неграмотность". Необходимо далее отметить в области ликвидации безграмотности важный союзный закон от 8 августа 1924 г.: „О ликвидации неграмотности допризывников и красноармейцев передвижного состава территориальных частей" (С. З. СССР 1924, № 4, ст. 52). Согласно этому закону, в целях предупреждения поступления безграмотных допризывников в Красную армию и в целях повышения боеспособности Красной армии ЦИК и СНК Союза ССР постановил привлечь к обязательным дошкольным занятиям неграмотных допризывников, проходящих допризывную военную подготовку, и красноармейцев передвижного состава территориальных частей. Расходы предложено производить из местных средств. Совнаркомы союзных республик обязаны издать соответствующие инструкции (С. У. РСФСР, 1924, № 85, ст. 868). Закон этот не остался мертвой буквой и за три года обучено грамоте очень много допризывников и территориалистов; в кадровых частях на второй год службы безграмотного красноармейца трудно встретить, за исключением тупоумных от природы; армия оказалась таким образом одной из лучших школ и может гордиться этим. Это отрадное явление в области нашей ликвидации безграмотности, пока еще охватывающей свыше 50 % населения [2].

[1] См. „Вестник просвещения" 1922 г., № 3—5, ценные данные.

[2] Грамотных в европейской части РСФСР, согласно переписи 1926 г.,— 44,1 % и в БССР — 40,7 % (см. Всесоюзная перепись населения 17 декабря 1926 г., вып. V, Возраст и грамотность. Европейская часть РСФСР,— Белорусская ССР, изд. ЦСУ СССР, М. 1928). По другим республикам данные пока не опубликованы. „Сводный ориентировочный перспективный

Немалым препятствием к ликвидации безграмотности в стране является наличие национальных отсталых меньшинств, образующих в целом значительные массы населения. В Союзе ССР есть народы, у которых нет своего алфавита, например, на Северном Кавказе карачаевцы и черкесы обычно пользовались русским или арабским алфавитом, который ими очень трудно усваивался. Возник вопрос о создании новых алфавитов. Надо отметить, что существуют три мировых алфавита, широко распространенных и довольно удобных: это латинский, наш славяно-русский и арабский, очень распространенный среди восточных народов. Старое китайское иероглифическое письмо, которое держалось среди народов западного побережья Тихого Океана, чрезвычайно трудно; о новом китайском алфавите, только что введенном, рано говорить, он пока слабо прививается. Наш славянский шрифт представляет большое удобство: в нем много звуков и каждому звуку соответствует буква, но восточные народы, в связи с прежним насильственным введением после русского завоевания, крайне неохотно берут его в начальную школу. Арабский шрифт страшно тяжел для детей и многих звуков говора не передает. Пришлось остановиться на введении нового тюрко-латинского алфавита, что является несомненным достижением в школьном деле, благодаря легкости его усвоения. Введение этого шрифта у 20 восточных народностей может считаться большим культурным плюсом; сопротивление его введению встречается пока лишь среди татар Поволжья, привыкших к арабскому тексту, связанному с религиозными традициями; но недостаток преподавателей заставляет считать реализацию нового шрифта „делом не одного года“ [1].

3. Национальная просветительная политика в советской системе прямо противоположна политике дореволю-

---

план введения всеобщего начального обучения в РСФСР“, изд. НКПроса, М. 1928, показывает колебания грамотности по местностям от 5 до 58%.

[1] Резолюция ЦИК Узбекистана 10 июня 1926 г. (С. У. УзбССР 1926 г., № 11—12, ст. 46).

О тюрко-латинском алфавите и соответствующем законодательстве см. Дурденевский, В. Н., Равноправие языков в советском строе. М. 1927 г., стр. 51, 68 и 74.

ционного периода. Здесь нет никаких следов былых стеснений; право на свободное развитие даже мелких этнографических групп, провозглашенное в Декларации прав народов России 2 ноября 1917 г., быстро нашло свое подтверждение в постановлении НКПроса 31 октября 1918 года о создании школ национальных меньшинств и ведении преподавания на родном языке (норма, закрепленная теперь в конституциях РСФСР 11 мая 1925 г., БССР 11 апреля 1927 г. и УзбССР 31 марта 1927 г.).

Для правильной постановки школьного дела у мелких национальностей в Наркомпросах союзных республик созданы особые советы или бюро по просвещению национальностей, опирающиеся на особые методико-издательские комиссии, а также губернские советы и бюро и уездных уполномоченных по просвещению национальных меньшинств (система РСФСР). Трудности просветительной работы сильно увеличиваются многонациональностью ряда союзных республик и национальной чересполосицей. Некоторое представление о них могут дать нижеследующие данные переписи 1926 г.

Национальный состав населения Союза ССР.
(в процентах)

Русских	52,9	Евреев	1,8
Украинцев	21,2	Грузин	1,2
Белоруссов	3,2	Тюрков	1,2
Казаков (б. киргиз)	2,7	Армян	1,1
Узбеков	2,6	и т. д.	
Татар	2		

Всего в 147-миллионном населении Союза переписью обнаружено 185 народностей, из которых три крупнейших насчитывают: русские—77 760 тыс. (по языку 84 184 тыс., или 57,3%), украинцы—31 194 тыс. (по языку—27 572 тыс.), белоруссы—4 738 тыс. (по языку 3 466 тыс.); белорусские переселенцы Сибири и Северного Кавказа говорят по-русски, но сохраняют свое национальное имя.

Национальный состав населения союзных республик
(в процентах)

Закавказье

	Тюрки	Грузины	Армяне	Русские	Прочие
Азербайджан	64,2	0,5	7,6	10,5	17,2
Грузия	5,8	62,2	12,6	3,2	16,2
Армения	8,9	—	84,7	2,3	4,1
Закавказье	28,2	30,7	22,8	5,7	12,6

Среди прочих встречаются: немцы, греки, персы и т. д.

Узбекистан

	Проц.
Узбеков	65,9
Таджиков	18,4
Русских	4,7
Прочих	11 (арабы, персы и т. д.)

Украина

	Проц.
Украинцев	80
Русских	9,2
Евреев	5,4
Прочих	5,4

Туркменистан

	Проц.
Туркмен	72,9
Казаков	11,2
Русских	7,4
Прочих	18,5

Белоруссия

	Проц.
Белоруссов	80,6
Русских	7,7
Евреев	8,2
Поляков	2
Прочих	1,5

РСФСР

	Проц.		Проц.
Русских	73,4	Башкир	0,7
Казаков (б. киргиз) .	3,9	Евреев	0,6
Украинцев	7,8	Вотяков	0,5
Татар	2,9	Мари	0,4
Белоруссов	0,7	Чеченцев	0,4
Мордвы	1,3	Поляков, карелов, бурят, зырян, ар-	
Немцев	0,8	мян. осетин и др. по	0,2 [1]

[1] См. Всесоюзная перепись 17 дек. 1926 г., краткие сводки, выпуск IV, „Народность и родной язык“; „Итоги десятилетия советской власти в цифрах“ 1927;— Семенов, Г. Из. итогов переписи, „Изв. ЦИК“, 1928, № 55.

Почти во всех автономных республиках и областях РСФСР русские составляют значительную долю населения, а кое-где превосходят числом местное национальное население, как в Крыму, Карелии и Башкирии [1]. Благодаря этому приходится создавать две группы народных школ и преподавать на двух языках: часто на родных языках национальных меньшинств нехватает ни учителей, ни учебников. За всем тем тут определенно заметен сдвиг с места; и если в царской России в области национального просвещения меньшинств был полный застой, то сейчас бьет живая струя, образуются национальные педагогические техникумы, создаются национальные рабфаки [2] и т. д. В ряде союзных республик — Украинской, Белорусской, Закавказских — преподавание на главных национальных языках этих республик сделало большие успехи и перешло уже в высшую школу; здесь встает сложная проблема равноправия языков, выходящая за пределы этого очерка [3].

Для РСФСР надо указать на новейшие постановления СНК от 21 октября 1925 г. и 18 июня 1926 г. о подготовке учителей для национальностей нерусского языка и о принципах просветительной работы среди национальных меньшинств: на основании этих актов образованы специальные отделения на педагогических факультетах Ленинграда и Москвы, специальный восточный педагогический институт (ВОПИ) в Казани и т. д. Принят ряд мер по просвещению мелких северных племен чукчей, самоедов и т. п., для которых созданный 19 февраля 1925 г. комитет содействия народам севера издал специальные буквари и представители которых привлекаются в рабфаки; принимаются меры по просвещению цыган (пост. НКПроса 6 апреля 1926 г.). Всюду при этом поощряется преподавание живых, важных для масс языков и устраняется или ограничивается препо-

---

[1] В Карельской АССР русских 56,6 %, карел 37,4 %, прочих 6 %; в Крыму русских 42,2 %, татар 25,1 %, украинцев — 10,8 %, немцев 6,1 %, евреев 5,6 %, прочих 11,2 %; в Башкирии русских 39,7 %, башкир 23,7 %, татар 17,2 %, прочих 19,4 % и т. д.

[2] См. пост. НКПроса РСФСР 10 января 1927 г., О нацрабфаках „Еженед. НКПрос", 1927, № 4.

[3] Этой проблеме мной посвящена специальная монография „Равноправие языков в советском строе", 1927 г.

давание языков книжных и мертвых, как, например, арабский в восточной школе или древне-еврейский „ибрис“ в Белоруссии [1].

4. Сказанного достаточно для общей обрисовки послереволюционной службы просвещения. Мы имеем значительный нормативный материал по работе НКПроса среди беспризорных, где проводится сейчас план ликвидации беспризорности в течение 5 лет, по борьбе с правонарушениями несовершеннолетних (образованы специальные комиссии [2]), по политикопросветительной работе и в частности по тесно связанной сейчас с национальным просвещением сети коммунистических университетов и школ [3]; мы имеем такой же материал по кинематографической и театральной организации и деятельности НКПроса [4], по охране памятников природы, искусства и старины [5], по библиотечному и архивному делу [6], о связи с заграницей [7] и т. д. Но это — частности, относительно которых можно лишь

---

[1] Данные о стремительно растущем количестве национальных школ см. в „Изв. ЦИК“, 1927 г., № 256 и в сборнике „Шесть лет национальной политики советской власти“; для примера укажу, что в татарской АССР имеется 920 начальных татарских школ против 35 при старом режиме; в Белоруссии 3 794 белорусских в 1926 г. против нуля в 1914 г. и т. д. См. еще Кантор, Прошлое и настоящее.

[2] О борьбе с беспризорностью и малолетними правонарушителями — см. Чарнолуский, Школьное законодательство, стр. 58—61; Познышев, Борьба с детской беспризорностью, 1926 г. — См. еще новое положение об органах опеки попечительства, 18 июня 1928, С. У. РСФСР № 75, сб. 524.

[3] См. „Изв. ЦИК“, 1927 г., № 92.

[4] См., в частности, статью в „Изв. ЦИК“, 1927 г., № 72.

[5] С. У. РСФСР 1924 г., № 18, ст. 179; № 66, ст. 654; 1925, № 14, ст. 95, № 70, ст. 559; № 71, ст. 561; 1928 г., № 11, ст. 99 и мн. др. Правила классификации предметов старины (включая здания) и последнее запрещение изъятия и распродажи музейных предметов см. 17 янв. и 11 февр. 1928 г. („Еженед. НКПроса“, 1928 г., № 3 и 7).

[6] Сборник узаконений и распоряжений по архивному делу, 1925, и позднейшие в „Еженед. НКПроса“ (в частности за 1928 г., № 7 — архивное делопроизводство); ср. еще пост. СНК РСФСР 13 апр. 1928 г. № 44, сб. 319.

[7] См. правила принятия советскими учреждениями приглашений на международные съезды (утв. НКИД 24 сент. 1927 г., „Еженед. НКПроса“, 1928 г. № 8) и Устав Всесоюзного о-ва культурной связи с заграницей (ВОКС).

заметить, что многие из относящихся сюда норм отличаются большим техническим совершенством; для нас важна была основная картина с ее основными линиями создания новых интеллигентных кадров, трудовой производственной установкой массовой школы, развитием культуры раньше заброшенных народностей.

ЛЕКЦИЯ XVI.

СЛУЖБА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ.

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Народный комиссариат здравоохранения (НКЗдрав), его возникновение и организация.— Соотношения с органами автономных республик и органами Союза ССР.— Конкурирующие учреждения и ведомства.

2. Задачи и деятельность НКЗдрава. а) Подготовка и регулирование правового положения медицинского персонала, б) санитарное дело (охрана зеленой площади, питьевой воды, кладбища и т. п.), в) охрана материнства и младенчества, г) медицинская помощь.

3. Борьба с социальными и бытовыми болезнями (алкоголизм, туберкулез, венерические болезни).— Особые меры по борьбе с проказой, оспой, малярией и трахомой.

---

1. Нам остается рассмотреть публичные службы здравоохранения и социального обеспечения в советской государственной системе. Недостаток места заставляет при этом ограничиться изложением лишь наиболее существенных черт данных служб.

Я начну с Наркомздрава, как называют у нас новое, организованное после революции ведомство, имеющее своей задачей охрану народного здравия как предупредительными мерами, так и мерами лечебными [1].

Наркомздрав или Народный комиссариат здравоохранения РСФСР был учрежден в июле 1918 г. (учреждение — 11 июля, первое Положение о Наркомздраве—18 июля). В промежутке между установлением советской власти и организацией Наркомздрава существовали разрозненные, перешедшие от старого порядка „медицинские части“ (гражданская

---

[1] Ниже рассматриваются по преимуществу Наркомздрав и Наркомсобес РСФСР, как типичные и развивавшиеся раньше других.

медицинская часть, бывшая в ведении Наркомвнудела, военная медицинская часть и т. д.); они управлялись коллегиями врачей, поставленными во главе этих частей революционным правительством; Наркомздрав по мысли первого Положения о нем должен был объединять эти различные медицинские полуведомства. В полном объеме он этого не достиг, но он устранил то разделение между земской или общественной медициной и государственной медициной, которое, как указывалось во второй части курса, составляло большое зло в нашей прежней медицинско-санитарной системе. Задачей Наркомздрава является, согласно закону РСФСР от 28 марта 1927 г. (С. У. 1927, № 35, ст. 233), охрана народного здоровья и руководство всем делом здравоохранения в республике, охватывающее как лечебную медицину, так и вообще оздоровительные (санитарные) меры, специальные мероприятия по борьбе с заразными болезнями и все меры социального характера, вплоть до „разработки вопросов евгеники и расовой гигиены", направленные на улучшение уровня здоровья трудящегося населения. Задача эта осуществляется довольно сложным аппаратом. Центральный Наркомат состоит в настоящее время из ряда управлений — лечебного, курортного, медико-санитарного, по транспорту и санитарно-профилактического (наиболее важного), в котором имеется целый ряд подотделов по борьбе с социальными болезнями, и так называемые детские отделы — по охране материнства и младенчества и по охране здоровья подростков; последнее, административно-финансовое управление Наркомздрава не имеет по своим функциям врачебного характера (организационные меры, финансирование, юридическое обслуживание).

На местах функции здравоохранения выполняются в РСФСР областными (краевыми) и губернскими отделами здравоохранения [1], а с 1927 г. и уездными отделами. В течение нескольких лет с июля 1923 г. по 19 ноября 1926 г. эти отделы в РСФСР были слиты вместе с отделами народного

[1] На Украине, в БССР, в Средне-азиатских республиках и в краях РСФСР (Урал, Сибирь, Северный Кавказ, Ленинградье, Дальний Восток) губернско-уездное деление заменено окружно-районным.

образования и социального обеспечения в один уездный „общий отдел", работавший, как известно из прений ноябрьской сессии ВЦИК 1926 г. и нашей XII лекции, в достаточной мере плохо. В целях согласования санитарной работы на местах, Наркомздрав в 1923 г. организовал особые губернские и уездные санитарные советы и в 1925 г. волостные санитарные советы и комиссии, в состав которых входят, кроме врачей, „представители советской власти" и пролетарских союзов и организаций (см. цирк. 22 декабря 1923 г.). В настоящее время с восстановлением уездных отделов, в области народного здравия на местах имеется обычный советский аппарат, причем отделы стоят в двойной зависимости от своего исполкома и от народного комиссариата по восходящей иерархической лестнице [1].

На транспорте имеются на каждой крупной железной и водной дороге особые дорздравотделы и водздравотделы, специальные дорожные органы здравоохранения, обслуживающие только данный путь и имеющие при заведывающем специальный совет из представителей профсоюзов, транспортников, медико-санитарного труда, строительных рабочих, затем представителей правления дороги и т. д. [2].

В автономных республиках имеются в большинстве случаев свои специальные органы, именующиеся, за исключением Карельской республики, народными комиссариатами здравоохранения (Карельская республика стремится упразднить название „наркоматы" и переходит в целях

[1] Из законодательных актов отметим постановления о санитарных органах республики 19 февраля и 8 октября 1927 г. (С. У. 1927, № 21, ст. 139 и № 104, ст. 695) и 22 марта 1928 г. (С. У. 1928 г., № 33, ст. 244); основы построения волостной (районной) организации здравоохранения 14 декабря 1925 г. (С. У. 1925, № 94, ст. 683) и Положения о краевых и губернских органах советской власти, принятые апрельской сессией ВЦИК 1928 г., и Положение о крайздравотделе 2 июля 1928 г. (С. У. № 81, ст. 555); ср. еще постановление СНК РСФСР от 30 августа 1927 г. („Изв. ЦИК", 1927, № 237) о порядке управления лечебно-санитарными учреждениями местного значения, с передачей их в ведение того исполкома, по бюджету которого они состоят.

[2] См. пост. СНК СССР от 4 июля 1924 г. С. З. СССР, 1924, № 1, ст. 8 о передаче транспортных медико-санитарных учреждений в наркомздравы союзных республик и пост. СНК РСФСР 23 марта 1927 г. С. У. 1927, № 29, ст. 129 о согласовании работы здравотделов транспортных и общих.

режима экономии на систему „отделов ЦИК"). Здесь возникает вопрос о соотношении автономных республиканских наркомздравов с Российским наркомздравом. Теоретически, согласно Положению о Наркомздраве 1927 г., комиссариаты автономных республик должны руководствоваться постановлениями своих центральных исполнительных комитетов и теми российскими законами о здравоохранении, где указано постановлением ВЦИК, что они распространяются на всю федерацию. Практика до последнего времени колебалась: некоторые республики применяли всероссийские законы, кроме тех случаев, когда местный ЦИК находил нужным войти с особым представлением об изменении данного закона; однако крымская республика в 1925 г. установила принцип, что российские законы применяются только в том случае, если нет местного закона по данному вопросу, а если он есть, то применяются местные нормы. Это правило одно время создало значительные затруднения в области курортного дела, и пришлось специально согласовать постановления Крымского совета народных комиссаров о курортах с постановлениями центра, устанавливавшими список курортов общегосударственного значения.

Проблема разноречий в законах может стать и в общесоюзном масштабе. „Общие меры по здравоохранению", относимые конституцией Союза к компетенции его высших органов, — понятие не вполне ясное: это — в лучшем случае санитарное законодательство, затрагивающее все население Союза, и руководящие акты, могущие иметь значение для всего Союза при борьбе с крупными эпидемиями. При этом надо считаться с самостоятельной организацией дела здравоохранения в союзных республиках. Украина имеет свой Наркомздрав уже с 1919 г., Белоруссия издала специальное Положение о Наркомздраве в ноябре 1924 г., а на практике организовала это ведомство уже раньше в порядке протокольных постановлений местного СНК; самостоятельно организовались также кавказские и средне-азиатские наркомздравы [1]. В отдельных случаях союзные республики не желали применять норм по здравоохранению, установлен-

[1] См. С. У. УССР 1919 г. № 5, ст. 60, первый акт о народном комиссариате здравоохранения, 1923, № 22—23, ст. 331, о санитарных органах республики, 1925, № 52, ст. 319, о структуре Наркомздрава и окружных

ных в РСФСР, и проводили свои самостоятельные; так, в Грузии были в 1921 г. изданы правила санитарной охраны в портах (в Батуме), отличавшиеся от тех, которые применялись в Ленинграде или на Украине в Одессе.

Получался разнобой, затрагивавший интересы иностранцев и вызвавший к жизни один из крупных актов Союза ССР—закон о санитарной охране морских границ 1925 г., устанавливавший основные начала в этом вопросе. После присоединений Союза ССР к международной санитарной конвенции 1912 г. закон этот был переиздан 30 апреля 1926 г., как закон о санитарной охране границ вообще (а не только морских) [1]. В этом обширном акте, получившем еще некоторое развитие в 1927—1928 гг., установлены болезни, против заноса которых направлены в первую очередь меры санитарной охраны (чума, холера, желтая лихорадка, сыпной и возвратный тифы и оспа), создание медицинских пограничных станций и пунктов, признаки разделения морских судов на зараженные, подозрительные и благополучные, процедура и степени санитарной обработки судов, иных средств транспорта, людей, грузов и багажа, санитарные морские паспорты, санитарный режим военных и приравненных к ним судов и т. д. Непосредственная работа по организации и проведению санитарной пограничной охраны ведется наркомздравами союзных республик. При этом в видах согласования мер санитарной охраны было установлено Общесоюзное эпидемическое бюро, находящееся в Москве при Наркомздраве РСФСР. Положение о Бюро

инспектурах здравоохранения, № 68—69, ст. 389 об украинском курортном управлении, и много других позднейших; С. У. БССР, № 25—26 за 1924 г. (Положение о НКЗдраве); С. У. ТурССР, 1925, № 4—5, ст. 40 (Положение о НКЗдраве); С. У. Узб. ССР, 1927, № 27, ст. 153 (Положение о НКЗдраве); Конституции Грузии 4 апреля 1927 г., Армении—3 апреля 1927 г., Азербайджана—26 марта 1927 г. и развивающее их законодательство о наркоматах.

[1] См. С. З. СССР 1926, № 69, ст. 531 и 532; 1927, № 48, ст. 486; 1928, № 4, ст. 34; Междунар. санитарная конвенция. С. З. СССР 1926, № 69, ст. 530. 21 июня 1926 г в Париже подписана новая санитарная конвенция, представляющая приспособление прежней к изменившимся условиям мировой ситуации. См. Фрейберг, Междунар. санитарная конвенция 1926 г, М. 1927, и журн. „Гигиена и эпидемиология“, 1928, № 8. О др. конвенциях и об изъятиях из закона 30 апреля 1926 г. см. цирк. НКЗдрава РСФСР от 31 мая 1927 г. („Бюл. НКЗдрава“. 1927, № 11); О борьбе с чумой на жел.-дорогах—инструкция 12 января 1927 г. (Там же, № 9).

издано Союзным СНК 1 июля 1927 г. (С. З. 1927, № 41, ст. 422 и № 60 ст. 611). В состав Бюро входят представители наркомздравов союзных республик, а также Грузии, Армении, и Азербайджана; Бюро сосредоточивает в своих руках все сведения по движению эпидемий в Союзе ССР, заграничную информацию, обмен мнений с иностранными державами о борьбе с эпидемиями и координацию мер по санитарной охране границ. Поскольку иностранные сношения и общесоюзную эпидемическую информацию легче всего вести через Москву, роль Российского наркомздрава среди других наркомздравов союзных республик естественно несколько выделяется, и он же обыкновенно участвует в выработке санитарных соглашений с восточными и западными соседями, но считать его центральным союзным медицинским органом, как это иногда делают на Западе, неправильно.

Наркомздрав даже не втянул в себя целиком некоторых работающих по здравоохранению аппаратов других ведомств: например Главное военно-санитарное управление упомянуто в 10 статье Положения о Наркомвоене 12 ноября 1923 г. как союзный орган; оно состоит „при Наркомздраве РСФСР" и мероприятия по военной медико-санитарной службе согласно закону 15 июня 1927 г. проводятся, как правило, по соглашению двух народных комиссаров — военного и здравоохранения [1].

Достаточно ясное разграничение структур и компетенций сложилось после издания Ветеринарного устава РСФСР (С. У. РСФСР, 1923, № 105, ст. 1029), между НКЗдравом, Главным военно-ветеринарным управлением и НКЗемом. НКЗем РСФСР в области борьбы с эпизоотиями (из которых например сибирская язва опасна для людей) занимает положение, аналогичное НКЗдраву РСФСР в отношении эпидемий, так как в нем в порядке союзного законодательства сосредоточена информация по движению эпизоотий (пост. СНК СССР 13 февраля, 24 марта и 18 августа 1925 г. С. З. СССР 1926, № 9, ст. 37; № 23, ст. 155; № 60, ст. 447), и он же руководит в первую очередь ветеринарной

[1] См. Пост. СНК СССР 15 июня 1927 г. (З. С. СССР, 1927, № 34, ст. ст. 351 и 352) Положение о Военно-санитарном управлении.

охраной границ. Общая постановка борьбы с эпизоотиями и организация ветеринарной части дана в обширном кодексе—Ветеринарном уставе, утвержденном ВЦИК 3 ноября 1923 г. Мы имеем здесь указание видов эпизоотий, мер, допустимых по борьбе с ними (в том числе убой, карантин, запрет провоза и уничтожение сырых животных продуктов и некоторых кормов — как наиболее сильные меры), организацию ветеринарного надзора, в частности при перевозках на бойнях и т. д.; организацию ветеринарной части (центральное ветеринарное управление НКЗема, ветеринарные органы земельных управлений, ветеринарно-санитарные попечительства в поселениях, создаваемые постановлениями местных исполкомов); права и обязанности ветеринарных врачей, фельдшеров и персонала; обязанности владельцев больных животных и права на вознаграждение при убое и уничтожении скота в случае чумы, повального воспаления легких, сапа и сибирской язвы, и т. д.

От ветеринарных врачей и фельдшеров требуется окончание соответственной школы или — для иностранцев—разрешение НКЗдрава [1]. Постановка ветеринарии в союзных республиках в общем моделируется по РСФСР [2]. Как любопытную черту советского законодательства надо заметить настойчивое указание на охрану ветеринарией и „народного здравия" в пределах совместного распространения тех или иных болезней на животных и человека. Здесь задачи НКЗема и НКЗдрава сходятся, но перевеса НКЗдраву не дано. В целях координирования ветеринарной работы в общесоюзном масштабе в недавнее время создан

---

[1] См. к этому С. У. РСФСР 1923, № 105, ст. 1029; с изменениями 1924, № 85, ст. 865 и № 89, ст. 905; 1925, № 47, ст. 362, № 88, ст. 648; 1926, № 68, ст. 535; 1927, № 79, ст. 533, № 84, ст. 558; № 98, ст. 654. Наиболее важными в Ветеринарном уставе с точки зрения здравоохранения являются ст. ст. 25—26 (ящур), 27 (сибирская язва), 28—31 (туберкулез), 32—36 (бешенство), 42—43 (сап), 45 (мыт), 55—74 (надзор над транспортом животных и за бойнями). Специально о чуме и роже свиней см. пост. НКВД, НКЗема и НКТорга РСФСР от 10 декабря 1927 г. (Бюл. НКВД, 1927, № 36).

[2] Более оригинален Ветеринарный кодекс УССР от 13 марта 1925 г. (С. У. УССР № 9—10, ст. 77), где в новых изменениях 15 апреля 1927 г. (С. У. УССР 1927 г. № 13, ст. 75) учтено автономное положение молдавской республики.

Главный ветеринарный комитет при Совете труда и обороны. С 1923 г. из ведения НКЗдрава выделяется в республиканском порядке очень крупная ветвь его работы— это физическая культура [1]. При всех ЦИКах союзных республик существуют теперь высшие советы физической культуры, стоящие как бы над наркомздравами. Правда, часть работы остается за наркомздравами: в Российском например Наркомздраве имеются подотделы физической культуры и по охране здоровья детей и подростков; но за всем тем основное направление дела принадлежит Высшему совету физической культуры: поскольку эти советы располагают значительными средствами и создаваемые ими учреждения имеют много налоговых льгот, они довольно успешно конкурируют с наркомздравскими. Выделение дела физической культуры мотивировалось главным образом предположением, что работа по культивировке человеческого тела легче может происходить в порядке советской общественности или смешанной организации в духе Красного креста, чем в бюрократическом ведомственном порядке. Надо при этом заметить, что скудость средств не позволяла Наркомздраву в достаточной мере развертывать свои прямые задачи.

2. XII Всероссийский съезд дал Наркомздраву директиву усилить деятельность в области не только чисто лечебной и медицинской, но и в области борьбы с социальными болезнями (разумелись: туберкулез, венеризм и алкоголизм) [2]. Наркомздрав вел работу энергично в обеих областях, и если съездом была дана соответствующая директива, то может быть в силу того, что развитие например сети диспансеров в наших трудных экономических условиях тогда несколько тормозилось. В первую очередь Наркомздрав обратил внимание на подготовку врачей и формулировку прав врача. Мы помним, что в старом русском законодательстве права врача как следует установлены не были (лекция X). В настоящее время у нас существует Положение о профессиональной работе и правах медицинских работников [3], утвержденное ВЦИК.

[1] С. У. РСФСР 1923, № 62, ст. 602.
[2] С. У. РСФСР 1925, № 31, ст. 220.
[3] С. У. РСФСР 1924, № 88, ст. 892.

и СНК 1 декабря 1924 г., к которому я еще вернусь ниже. Медицинские работники в настоящее время у нас подготовляются в высших медицинских школах (врачи) и кроме того целым рядом медицинских техникумов, откуда выходят так называемые средние медицинские работники—фельдшера и фармацевты [1]. Существуют специальные школы и курсы для подготовки „медицинских сестер". Основное руководство делом медицинской подготовки находится в руках Наркомпроса, но под сильным влиянием Ученого медицинского совета, состоящего при Наркомздраве, насчитывающего в своих рядах 25 выдающихся медиков и пополняющегося путем кооптации и перевыборов ежегодно [2]. Конечно Ученый совет наркомздрава имеет в виду не только содействие медицинской подготовке, но по Положению 17 января 1924 г. („Бюл. НКЗдрава" 1924 г. № 7) он имеет еще задачу рассмотрения всех законопроектов по народному здравоохранению, рассмотрение вопросов о допущении различных заграничных медицинских препаратов в пределы Союза, и наконец разрешение всех научных и технических вопросов в медицинской области, по которым требуется специальная консультация. На практике Совет играет роль побочного руководителя высшего и среднего медицинского образования. В нем рассматриваются основные требования и задания в области программы Наркомпроса, и повидимому в значительной мере Ученому медицинскому совету мы обязаны тем, что по медицинскому факультету установлен был раньше всех других твердый и определенный учебный план. Считаясь с тем фактом, что наши высшие учебные заведения еще материально слабы, Наркомздрав сам организовал 19 научных институтов по различным отраслям медицинской науки—в Ленинграде, в Москве и на местах, руководимые тем же Ученым медицинским советом. Надо сказать, что в области подготовки персонала Наркомздрав

[1] См. в частности пост. СНК РСФСР 24 сентября 1926 г. об изменениях в сети просветительных и научных учреждений Народного комиссариата просвещения (С. У. 1926, № 63, ст. 490).

[2] Совет организован 23 июля 1918 г.; сейчас действует по ведомственному Положению 17 января 1924 г. и на основании ст. ст. 4 и 10 Положения о НКЗдраве РСФСР.

делает все возможное и, если не добивается блестящих результатов (на недавнем съезде врачей были по этому поводу критические указания), то тем не менее добивается многого. Надо не забывать, что средства у Наркомздрава нищенские и что оклады врачей на местах все еще чрезвычайно малы, настолько малы, что наблюдается грустное явление: на медицинский факультет стало поступать сравнительно мало студентов, а раньше это был один из самых переполненных факультетов. Сейчас практические молодые люди выбирают инженерные школы [1]. Среди медицинских работников в настоящее время, согласно Положению 21 декабря 1924 г., различаются: врачи, зубные врачи, фельдшера, акушерки, фармацевты и медицинские сестры. Закон довольно тщательно устанавливает права и обязанности этих разрядов работников с указанием, что может делать врач, что фельдшер, каковы обязанности акушерки и т. д., причем указания эти гораздо более систематичны, чем в старом законодательстве, и закон достаточно полно охватил все новейшие приемы медицинской практики, вплоть до гипноза (указания, когда и в каких случаях врач может применять гипноз). Главным недостатком Положения является обилие отсылок к инструкциям и ведомственным постановлениям, причем иногда по очень важным вопросам. Так например предусматривается, что порядок выдачи пенсий медицинским работникам создается по соглашению НКЗдрава с НКСобесом, с НКТрудом и ВЦСПС и утверждается СНК—для случаев борьбы с тяжелыми эпидемиями [2]: наряду с этим за профессиональные нарушения медицинские работники подвергаются наказанию по приговору суда или в дисциплинарном порядке на основании Положения, издаваемого НКЗдравом по соглашению с НКТрудом и ВЦСПС.

---

[1] Об улучшении материального положения медицинских работников за последние годы издан ряд актов, мало впрочем улучшивших общую ситуацию. См. С. У. РСФСР, 1925, № 10, ст. 71; № 40, ст. 279; № 90, ст. 652; 1926, № 49, ст. 374; 1927 г., № 16, ст. 106. (Пост. СНК. РСФСР от 8 февраля 1927 г., требующее улучшения «материального, правового и бытового положения медицинских работников» и принимающее ряд мер к повышению квалификации молодых врачей и направлению их на места); ср. еще 1928 г. № 89. ст. 583.

[2] См. С. У. РСФСР 1926, № 20, ст. 158.

Почему это Положение не утверждается СНК — сказать довольно трудно; вопрос для средних медицинских работников не менее важен, чем вопрос пенсионирования. Не всякий из них попадает на борьбу с чумой, но подвергнуться дисциплинарному взысканию со стороны здравотдела может почти всякий.

Как известно, правовое положение медицинских работников на местах оставляет желать очень многого (неоднократно подчеркивалось в выступлениях народного комиссара Семашко).

Более точно регулированы законом 1924 г. вопросы о праве на занятие частной практикой, условиях публикаций о ней, ведения книг дохода врача и т. д. Установлен принцип, что нельзя вообще заниматься медицинской (врачебной, акушерской и т. д.) деятельностью, не имея медицинского звания нашего или иностранного (причем иностранные медики могут быть допущены или прямо к практике, если диплом органами Наркомздрава признается достаточным, или подвергаются предварительному испытанию). Равным образом только лицо, удовлетворяющее определенным требованиям специальной подготовки, может быть фармацевтом [1]. В обязательном требовании „медицинского звания" сказалась старая традиция борьбы с народной медициной, со знахарством — стремление монополизи-

[1] Для заведывания лечебными заведениями или аптеками требуется сейчас трехлетний стаж. При этом следует прибавить, что еще в 1918 г. больничное и аптечное дело были национализированы. Однако материальные затруднения вынудили допустить (9 января 1922 г.) частные аптеки, а равно частные лечебницы, так же как аренду и концессионирование государственных (С. У. РСФСР, 1922, № 6, ст. 58). Начиная с 1924 г. практика сдачи в аренду сильно ограничивается. См. Фрейберг, Систематический сборник врачебно-санитарного законодательства, 1925; ср. еще пост. СНК РСФСР „О порядке направления прибыли государственных аптек и аптечных предприятий" (11 сентября 1925 г. С. У. РСФСР 1925, № 69, ст. 545) в распоряжение соответствующего отдела здравоохранения на улучшение и расширение лекарственной помощи сельскому населению. См. еще новые постановления Наркомздрава РСФСР об открытии частных химико-бактериологических лабораторий и кабинетов и надзоре за ними от 28 января 1927 г. („Бюл. Наркомздрава" 1927 г., № 3) и Наркомздрава и Наркомпроса о порядке допущения к профессиональной работе лиц, окончивших медицинские и фармацевтические учебные заведения за границей — 14 мая 1927 г. („Бюл. Наркомздрава" 1927 г., № 10).

ровать врачебную деятельность в руках интеллигентных, подготовленных работников. У этой традиции есть некоторое основание — в области аптечного дела сразу видное,— но я сказал бы, что в известной мере здесь есть и перегибание палки: при данных условиях надо скорей стремиться втянуть народного врачевателя в медицинскую подготовку, чем просто запрещать ему работу. Когда имеется „район" в несколько сот квадратных километров с населением в 18 000 человек и на весь район налицо только одна акушерка, то все бабы не могут ездить к ней, потому что и им далеко и она 24 часа в сутки работать не в состоянии; волей-неволей приходится обращаться к „бабкам" — тем же знахаркам. Тут во весь рост ставится проблема санитарного и медицинского просвещения широких народных масс, которую НКЗдрав старался по мере сил разрешать и в которой пока не добился больших успехов, прежде всего может быть благодаря недостатку средств и затем отчасти благодаря известному консерватизму в этом отношении местных врачей.

Переходя от вопроса о подготовке и правах медицинского персонала к постановке затрагивающего широкие круги населения санитарного дела, в первую очередь приходится ставить вопрос об охране питьевой воды, об охране зеленых площадей (т. е. насаждений и садов) в городах и о правильном устройстве кладбищ. Охрана зеленой площади в связи с варварским истреблением у нас городских и загородных садов приобрела острый характер. Об этой охране РСФСР были декреты 29 апреля 1920 г. и 16 сентября 1921 г., блестящим образом забытые, равно как и развивающие их циркуляры Наркомздрава и Наркомпроса. Нормы эти однако никоим образом не отменены и, как правило, для сведения садов в городских поселениях требуется согласие местного здравотдела (на практике к сожалению рубят без согласия). Наркомпрос может объявлять парки неприкосновенными памятниками садовой культуры по соглашению с заинтересованными ведомствами. Если сад больше полугектара — он признается резервуаром свежего воздуха и должен быть взят на учет. В циркулярах НКЗдрава указывалось, что оставшиеся пустыри после разрушения домов в городах сле-

дует обращать в зеленые площадки; опять-таки даже в Москве это было забыто, и пустыри эти обращались в кучи мусора. Тут однако вина не Наркомздрава — он пытался что-то сделать, а в значительной мере некультурности населения: связь просвещения с здравоохранением в данном случае очень наглядна. Не менее наглядна эта связь в постановке дела охраны питьевой воды от загрязнения, изводимого у нас зачастую самым грубым образом (вываливанием мусора в речки). Советское законодательство в данной области оставляет желать большего: не только декрет 21 марта 1921 г. РСФСР о мерах по улучшению водоснабжения, канализации и ассенизации в республике, носящий срочный „ударный" характер, но и украинский закон 1925 г. о санитарной охране источников водоснабжения (С. У. УССР, 1925, № 27, ст. 72), отстают в смысле систематической разработки от западного законодательства (например французского). Требования Наркомздравов об охране питьевой воды на местах соблюдаются весьма недостаточно. Более совершенно наше новое законодательство о кладбищах и крематориях. Декретом СНК 7 декабря 1918 г. (С. У., № 90, ст. 921) кладбища и морги были переданы в руки местных советов, уничтожено разделение на разряды, уничтожена плата за похороны для трудящихся и организованы муниципальные похороны. Специальный похоронный отдел местного совета должен был, по заявлению заинтересованных лиц, доставлять гроб, вывозить покойника и хоронить. Фактически похоронные отделы не справлялись с работой и пришлось установить частные похоронные бюро. 22 мая 1922 г. инструкцией НКВД, НКЮ и НКСО (С. У. № 42, ст. 511) санкционированы эти бюро, причем лица, пользовавшиеся социальным обеспечением, хоронятся за счет органов обеспечения; для рабочих и служащих и их иждивенцев плата перелагается на соответствующее учреждение, где работал умерший служащий или рабочий, если он был не застрахован, или же на орган социального страхования. В смысле гигиеничности в соответственных постановлениях Наркомздрава и Наркомвнудела (см. сборник Фрейберга) постановка дела вполне рациональна. Производится надлежащее удаление кладбищ и погребений от населенных мест, установлен

45-летний срок после последнего погребения для дезаффектации кладбищ, требуется специальное медицинское заключение по выбору места для нового кладбища [1], установлена глубина могил — $1^1/_2$ метра (можно глубже, но не менее полутора метров) и строятся крематории. Первый из них начал функционировать в Москве в 1927 г., строится другой в Ленинграде и предполагается постройка новых в некоторых южных городах.

От общих линий в области врачебно-санитарного дела я перехожу к вопросу об охране детства и борьбе с социальными болезнями.

По вопросам охраны детства, материнства и младенчества у нас существует сейчас весьма обширная сеть норм, большей частью ведомственных (по сборнику Фрейберга, стр. 398—464), касающихся организации и общей постановки дела в учреждениях по охране материнства и младенчества, включая сюда ясли, консультации для матерей, дома матери и ребенка, приюты для детей от года до трех лет. Здесь наиболее важны большие усилия Наркомздрава по созданию сети детских яслей (в частности в порядке специальных договоров с отдельными учреждениями) и по распространению среди населения правильных понятий о кормлении детей и ухода за ними. В законодательном порядке были изданы Положение об охране здоровья подростков и детей РСФСР 15 сентября 1921 г. (С. У. РСФСР, № 65, ст. 497), Положение о детской социальной инспекции, имеющей в виду борьбу с беспризорностью и вместе с тем выяснение санитарных условий и мер по улучшению этих санитарных условий для детей (26 сентября 1921 г. С. У. № 66, ст. 506; 1922 г. № 69, ст. 745), Положение о мероприятиях по борьбе с детской беспризорностью 1926 г. (С. У. № 19, ст. 143), Положение об организации специального фонда по охране материнства и младенчества 20 января 1927 г. („Изв." № 51), затем имеется целый ряд постановлений относительно отдыха детей и охраны их здоровья, где сталкиваются функции Наркомпроса и Нар-

[1] Нельзя не отметить малого внимания, уделенного кладбищам в Положении 13 апреля 1925 г. о земельных распорядках в городах. (С. У. РСФСР 1925, № 27, ст. 188).

комздрава [1]. Целый ряд школ для дефективных детей, в частности так называемый Институт дефективного ребенка, был передан Наркомздраву из Наркомсобеса в 1920 г. и остается в его специальном ведении (С. У. 1921, № 65, ст. 497). Об организации физической культуры, близко связанной со здоровьем детей, я уже упоминал выше. Здесь в помощь советскому государственному аппарату в значительной мере приходит советская общественность, в частности организуются общества различных стадионов. В Москве на Ленинских горах имеется знаменитый Красный стадион, устроенный добровольным спортивным обществом, во всех школах имеются спортивные кружки и т. д.

К этим кратким указаниям необходимо добавить, что охрана материнства и младенчества в значительной мере поддерживается нормами об отпусках и пособиях беременным и кормящим матерям,— нормами, установленными в порядке законодательства о труде и излагаемыми в курсах трудового права [2]. Нормы эти представляются без преувеличения наиболее благоприятными в Европе (например 4-месячный отпуск роженицам) [3] и дают в принципе более правильную постановку борьбы с современным распространением абортов, чем применяемая (и не реализуемая) на Западе система запретов [4].

---

[1] См. цирк. Наркомздрава от 8 октября 1923 г. и утвержденное Наркомздравом и Наркомпросом Положение о правах и обязанностях школьно-санитарного врача от того же числа („Еж. Наркомпроса" 1923, № 19); циркуляры тех же ведомств о мерах борьбы с детскими инфекциями и с малярией (там же 1924, № 4), о нормировке школьного и внешкольного дня детей (там же, 1926, № 1), об увязке работы ОНО и здравотделов по санитарно-гигиеническому просвещению в школе (там же, 1926, № 27), о режиме труда и отдыха („Изв. ЦИК" 1927, № 5, извлеч.), о губернском враче—социальном инспекторе—2 марта 1927 г. Наркомздрав РСФСР („Бюл. Наркомздрава" 1927, № 5).

[2] См. Каминская, Советское трудовое право.

[3] 20 октября 1927 г. („Изв. ЦИК" № 242) ЦИК СССР в юбилейном постановлении об итогах культурного строительства СССР за 10 лет отметил особо, что в области охраны материнства и младенчества СССР занял первое место в Европе. Большое значение имеет фонд охраны материнства и младенчества, созданный в РСФСР 20 января 1927 г. („Изв. ЦИК", 1927 г., № 51).

[4] В СССР аборты разрешены под медицинским наблюдением и при наличности определенных ограничительных условий (с 18 ноября 1920 г.).

В порядке трудового законодательства нормируются технико-санитарные условия функционирования промышленных предприятий и широко поставленная медицинская бесплатная помощь застрахованным. Помощь эта оказывается страховыми кассами с точки зрения экономической, но техническая лечебная помощь оказывается врачами, состоящими в ведении Наркомздрава, и урегулирование взаимоотношений между врачами и страховыми кассами явилось опять-таки предметом очень большой нормативной деятельности Наркомздрава и Совета социального страхования при Наркомтруде; из законодательных актов отмечу Положение о врачебно-контрольных комиссиях 3 апреля 1924 г. (С. У., № 38, ст. 352). Следует отметить несколько групп населения, медицинская помощь которым организована специально самим Наркомздравом, помощь бесплатная и не связанная с страхованием этих лиц: такими группами являются прежде всего студенты, переселенцы, допризывники и пенсионеры-инвалиды войны. Слушатели высших учебных заведений имеют право пользоваться бесплатной медицинской помощью в соответствующих учреждениях и в специальных консультациях, для них созданных при учебном заведении. Циркуляр от 18 декабря 1924 г. гласит следующее: „Наркомздрав, Наркомтруд и Наркомпрос предлагают распространять лечебную помощь и бесплатную лекарственную помощь во всех лечебных учреждениях Наркомздрава и Наркомпроса на всех студентов высших учебных заведений, приравнивая их в порядке очередности к застрахованным". (Студент может быть и застрахованным, но поскольку он студент, он уже имеет право на медицинскую помощь.) Циркуляр этот распространен на слушателей совпартшкол и коммунистических университетов.

Бесплатно обслуживаются специальные медицинские пункты для переселенцев (мера, введенная в ведомственном порядке 1 октября 1923 г. и действующая по настоящее время) и для допризывников в период обучения.

Инвалиды войны пользуются правом на бесплатную медицинскую помощь и бесплатное протезирование, вопрос

См. ряд актов у Фрейберг, Сборник по врачебно-санитарному делу стр. 652 и сл.

об организации которого регулировался длинным рядом циркуляров с 1922 по 1925 гг. (сборник Гутцайта и Моделя, I, стр. 180; ср. III, стр. 52—53; указания на стр. 415).

Наконец широкую постановку бесплатной медицинской помощи в сельских местностях намечают „Основы построения волостной организации здравоохранения" 14 декабря 1925 г. (С. У. № 94, ст. 683).

Согласно „Основам", подлежащим впрочем проведению в жизнь „постепенно в течение ряда лет",—все виды лекарственной и санитарно-предупредительной помощи должны оказываться трудящемуся населению бесплатно. В задачи волостной (районной) организации здравоохранения входит: а) обслуживание населения общей лечебной помощью и основными специальными видами ее, б) проведение лечебных и оздоровительных мероприятий по борьбе с социальными, бытовыми и эпидемическими болезнями, охране материнства и младенчества, борьбе с детской смертностью, охране здоровья детей и подростков и санитарному просвещению, в) проведение мероприятий по общему санитарному надзору.

Для осуществления этих задач необходимо, чтобы каждая волость имела: а) не менее одной больницы с амбулаторией, родильным и заразным отделениями, зубоврачебным кабинетом и аптекой; б) консультацию для матерей и грудных детей, а также летние ясли: в) венерические, туберкулезные, глазные койки и другие соответствующие виды медицинской помощи — в волостях (районах), пораженных сифилисом, туберкулезом, трахомой и другими бытовыми болезнями; г) детскую площадку для физически слабых детей; д) основные санитарные учреждения: простейшую дезинфекционную установку, оспопрививательные пункты и передвижную выставку по санитарному просвещению.

Такова программа, быстрому осуществлению которой мешают бюджетные затруднения, но которой нельзя отказать в широте захвата. Кое-что из нее на местах уже осуществляется.

Если принять кроме того во внимание громадный круг застрахованных и широкую сеть врачебных пунктов и амбулаторий, созданную теперь при обслуживании застрахованных лиц, то придется признать, что у нас бесплатная медицинская помощь очерчена шире, чем где бы то ни было в Европе.

3. Я перехожу к вопросу о борьбе с социальными болезнями и опять-таки даю самые основные линии. В области алкоголизма, скажу прямо, картина довольно безотрадная; попытка запретить спиртные напитки и тем искоренить пьянство (провести „сухую" политику) потерпела неудачу под напором самогона, и запрет продажи водки сохраняется лишь на северных окраинах, во избежание окончательного спаивания северных племен. Процентное содержание алкоголя в разрешаемых к продаже напитках повышалось шаг за шагом: 20°, 30°, 38°, наконец 40°-градусная водка постепенно занимала сданные ею позиции и немало способствовала росту пресловутого хулиганства. Сейчас борьба ведется в области антиалкогольной пропаганды; применяются запреты продажи малолетним, ограничение продажи количеством и местом и т. д.—но достижения очень невелики, поскольку налицо экономическая невозможность перейти на Гетеборгскую систему (см. первую часть).

Для успеха надо, чтобы население само пришло к выводу, что пьянство необходимо искоренить, а пока остается возможно более содействовать появлению отвлекающих от пьянства развлечений и вечерних образовательных лекций и применять в случае нужды принудительное лечение социально-опасных алкоголиков, что Наркомздрав и делает[1].

В области борьбы с венеризмом сделано и делается довольно много. В стране, где венерические лечебницы представлялись редкостью, мы имеем сейчас широкую сеть венерических диспансеров, и, судя по недавним отчетам

[1] См. пост. СНК 4 марта 1927 г. („Изв. ЦИК" 1927, № 72) об ограничении продажи водки; о полном запрете спиртных напитков на северных окраинах—9 мая и 3 октября 1927 г. („Изв. ЦИК" 1927, №№ 138 и 257); несколько ранее о ближайших мероприятиях в области лечебно-предупредительной и культурно-просветительной работы по борьбе с алкоголизмом (С. У. 1926, № 57, ст. 447); об оказании гражданами содействия милиции при задержании пьяных и хулиганов (С. У. 1926, № 88, ст. 640); о принудительном лечении алкоголиков — пост. СНК РСФСР от 1 сентября 1926 г. (С. У. 1926, № 57, ст. 447) и специальная инструкция Наркомздрава РСФСР 9 апреля 1927 г. („Бюл. Наркомздрав", 1927, № 9); психически расстроенные постоянно буйствующие или расточающие имущество пьяницы могут, по освидетельствовании в особой комиссии, быть подвергнуты амбулаторному или стационарному (в особых колониях и профилакториях) лечению с приводом через милицию.

о работе диспансеров и венерологического института в Москве, надо сказать, что дело тут поставлено на правильный путь.

Население в этой области вполне оценило бескорыстную и опасную работу врача. И если не на восточных азиатских окраинах с почти 100%-ным сифилисом, то в городах Наркомздрав достичь кое-чего успел.

Борьба с распространением венерических болезней тесно связана с проблемой проституции. Сейчас у нас есть Центральный совет по борьбе с проституцией и губернские советы, имеется специальное ведомственное Положение по этому вопросу, но нет вполне определенной точки зрения на проводимую политику; повидимому, принята мысль, что „борьба с проституцией не должна подменяться борьбой с проститутками“ (точка зрения аболиционизма)[1], но наряду с этим иногда „очищают“ те или иные крупные центры путем массовой административной высылки проституток, что разумеется рассеивает заразу в новые места. Но во всяком случае начало „прикрепления“ женщин к проституции и публичным домам в советское законодательство не проникло, и закон РСФСР 24 января 1927 г. о допустимости принудительного лечения венериков распространяется не только на проституток, но на венериков вобще, указываемых заинтересованными лицами [2]. Борьба с венеризмом оказывается связанной с семейным бытом и со скученностью населения на малой жилой площади. По нашей некультурности венерики, живущие рассеянно среди здоровых, представляют опасность в смысле заражения, что вызывает домашние столкновения, протесты и обращение в соответствующие органы. Упомянутое выше постановление о принудительном осмотре и, если необходимо, лечении, а равно постановления новых кодексов о браке и уголовного, требующие взаимного осведомления брачущихся

[1] Подробности см. Елистратов и Броннер, Проституция в России, 1927 г.

[2] О мерах борьбы с венерическими болезнями — пост. ВЦИК и СНК РСФСР от 24 января 1927 г. (С. У. 1927 г., № 13, ст. 90); инструкция Наркомздрава РСФСР от 10 мая 1927 г. („Бюл. Наркомздрава“ 1927 г., № 10), Положение о советах социальной помощи при городских венерологических диспансерах 3 января 1927 г. („Бюл. Наркомздрава“ 1927 г., № 1).

о состоянии их здоровья в отношении туберкулеза, душевных и венерических болезней и установившие суровую санкцию (до трех лет лишения свободы) заражения одного лица другим, страдающим венерической болезнью,— свидетельствуют о добросовестных усилиях Наркомздрава откликнуться на поступающие к нему протесты, но легко могут разбиться о некультурность и тесноту. Проблема „жилой площади" в борьбе с распространением сифилиса и туберкулеза оказывается едва ли не самой острой [1].

Проблема „жилой площади" связана с финансовым вопросом, и Наркомздрав сам по себе разрешить ее не может. Ему удалось установить жилищную норму в 8 квадратных метров на человека, но в Брянске мы имели $5\,^1/_2$ кв. *м*, а в некоторых городах и того меньше. Есть конечно и „счастливые" города, как Ленинград, где можно было иметь квартиру из 5 комнат, но это объясняется отливом населения в другие пункты в силу экономических условий, причем в пустующих городах жилая площадь разрушается потому, что ее некому поддерживать, а в других местах жилая площадь разрушается потому, что ее слишком забили.

В результате жилая площадь год от году тает — сейчас приходится принимать самые энергические меры по ее восстановлению (см. союзные новые законы от 4 янв. и 17 апр. 1928 г., С. З. № 6, ст. 49 ср. „Изв. ЦИК" 1928, № 97), но это — уже не дело НКЗдрава. Во всяком случае одна из лучших страниц его деятельности — это постоянное подчеркивание, что жилплощадь надо беречь, что надо ее расширить и что нельзя понижать жилищную норму.

С туберкулезом Наркомздрав ведет борьбу путем широкого развития диспансерной сети, курортного дела и массового направления на курорты трудящихся больных. Законов по курортному делу с 1922 г. накопилось довольно много, циркуляров еще больше [2], но в данном специальном вопросе я отмечу только следующие основные линии: курорты делятся на общегосударственные и местные,

---

[1] См. список болезней, дающих право на отдельную комнату или добавочную площадь. С. У. 1924 г. № 83, ст. 837.

[2] См. Фрейберг, Сборник, стр. 695—670, см. особенно С. У. 1925 г., № 12, ст. 81; № 19, ст. 125; № 32, ст. 324; № 36, ст. 260, из более новых—

открываются под контролем Ученого медицинского совета, имеют особые районы горно-санаторной охраны, действуют на хозяйственном расчете. Больные транспортируются и частью содержатся бесплатно, при условии прохождения специальных врачебных комиссий, в пределах ежегодно устанавливаемого контингента. Однако на практике работа курортов и отбор больных еще во многом прихрамывают.

Надо отметить, что Наркомздраву удалось достичь хороших результатов в деле постановки борьбы с оспой, малярией и проказой, начавшей делать опустошения в ряде местностей в начале 1920 г. Союзный закон о мерах борьбы с проказой (10 июля 1923 г.) был издан по инициативе Наркомздрава РСФСР и в практике оказал большое действие на принятие мер по постройке ряда лепрозориев в областях, где встречаются прокаженные (особенно их много в Якутской республике, и в последнее время их число увеличилось на Северном Кавказе и в Туркестане). Относительно оспы сейчас проведена мера, которую царское правительсто не могло провести,— обязательное оспопрививание (18 октября 1924 г., С. У. РСФРС, № 83, ст. 840), и его удалось поставить достаточно широко; прививка идет организованно и довольно регулярно в городах и понемногу проникает в деревню. Прививка производится бесплатно и обязательно трижды: на первом, одиннадцатом и двадцать первом году жизни. В случаях эпидемии возможна повторная поголовная прививка всему населению данной местности, по представлениям органов здравоохранения и постановлению соответствующих исполкомов (см. циркуляр Наркомздрава по ликвидации оспы 18 июля 1927 г. „Бюл. Наркомздрава“ 1927, № 25).

Борьба с малярией, в 1921—1923 гг., ставшей бытовым явлением и захватившей миллионные массы населения, велась путем научного обследования этой болезни в Центральном тропическом институте, путем создания сети малярийных комиссий, и станций, издания ин-

---

1926 г., № 7, ст. 45; 1927 г., № 34, ст. 323 (список крымских курортов, с рядом позднейших изменений № 59, ст. 416, № 82, ст. 550, № 87, ст. 582, № 915, ст. 627 и № 117, ст. 798) и пост. СНК о местных курортных трестах РСФСР от 15 февраля 1927 г. (С. У. 1927 г., № 19, ст. 132).

струкций по борьбе с болезнью и малярийными комарами (13 августа и 20 октября 1923 г.), путем оздоровительных гидроработ (осушка болот). Результатом было сильное снижение малярии. Необходимо еще указать на борьбу с трахомой, сильно развившейся в автономных республиках и областях: постановлением ВЦИК и СНК от 28 ноября 1927 г. допущено принудительное лечение трахомы „с учетом всех местных условий" и предписан ряд мер санитарно-просветительного характера („Изв. ЦИК" 1927 г., № 300). Говоря о борьбе с бытовыми болезнями, нельзя не упомянуть о новом приеме, выдвинутом практикой Наркомздрава,— посылки на места, где нет постоянных медицинских пунктов, летучих медицинских отрядов; этот прием повидимому имел серьезный успех в ряде местностей. Когда антивенерические и оспопрививательные отряды пошли в Туркестан, они встретили со стороны населения почти обожествление, потому что там никогда никакой помощи в этих болезнях не оказывалось. В отношении борьбы с детской оспой оказалось возможным сделать многое. Большой успех имели также операции катаракт, кое-где принимавшиеся за волшебство. В посылке этих летучих отрядов ярко выявилось стремление оказать помощь отсталым национальностям, характерное для национальной политики Союза; наряду с этим большая возможность для трудящихся получить медицинскую помощь вообще дает совершенно иную социальную ориентировку и иную картину службы здравоохранения сравнительно с имевшимся до 1917 г.

Я не хочу этим сказать, что эта картина вполне блестяща: темные тоны дают недостаток квалифицированных врачей и недостаток средств, губящие много начинаний, а в провинции — правовая необеспеченность медицинских работников и сохранившееся кое-где враждебное отношение к врачу как интеллигенту. Недостатки эти изживаются настойчиво, но медленно.

Этим приходится ограничиться в отношении службы здравоохранения. Я надеюсь, что наметил хотя бы пунктиром основные линии.

ЛЕКЦИЯ XVII.

СЛУЖБА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ. ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПО СЛУЖБАМ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ.

СУММАРИЙ ЛЕКЦИИ:

1. Народный комиссариат социального обеспечения (Наркомсобес), его возникновение и организация.— Центральные и местные органы.— Соотношения с Наркомтрудом и Наркомсобесами автономных республик.

2. Задачи и деятельность Наркомсобеса.— Главные формы обеспечения и группы обеспечиваемых. Крестьянская взаимопомощь.

3. Вспомогательные общественные организации по советским службам социальной культуры: Красные кресты и полумесяцы; комитеты помощи больным и раненым красноармейцам (компомы); общества слепых и т. д.— Ученые и просветительные общества. Примеры из права РСФСР.

4. Заключительные замечания.

---

1. В отношении Народного Комиссариата социального обеспечения (Наркомсобес, или НКСО) мне придется быть еще более кратким, чем в отношении Наркомздрава, и к этому есть, помимо ограниченности места, еще одно основание: служба социального обеспечения еще не вышла из стадии реорганизации, и в данный момент ставится серьезный вопрос о сохранении этой службы в качестве особого ведомства.

В некоторых закавказских республиках Наркомсобес в 1926—1927 гг. уже упразднен, причем слит или с Наркомтрудом или Наркомвнуделом; в ряде автономных республик РСФСР (Бурят-монгольской, Якутской, Карельской) соответственное ведомство или не существует или сливается с Наркомвнуделом, либо Наркомздравом (Якутия). Большинство союзных республик сохраняет предусмотрен-

ные конституцией Союза ССР Наркомсобесы [1] — и в частности РСФСР еще 15 марта 1926 г. издала новое Положение о нем, но в той же РСФСР в недавнее время на рассмотрении социально-культурной секции Госплана находился проект о слиянии Народных комиссариатов труда и социального обеспечения.

Возможно таким образом, что недлительная, но уже сложная эволюция ведомства приведет к временной — по крайней мере — потере им самостоятельного значения. Главнейшие этапы этой эволюции таковы: после создания при Временном правительстве министерства „государственного призрения", которое, как я указывал во второй части, ничего сделать не успело, и после „программной полосы" с колебанием между социальным страхованием и социальным обеспечением Народного комиссариата государственного призрения [2] 30 апреля 1918 г. был создан Наркомсобес РСФСР (С. У. 1918, № 34, ст. 453). 31 октября 1918 г. была произведена грандиозная попытка создать социальное обеспечение всех нуждающихся в нем, не эксплоатирующих чужого труда лиц: лечебная помощь, обеспечение при временной нетрудоспособности, безработице, инвалидности, забота о дефективных и т. д. — все это было охвачено Положением о социальном обеспечении (С. У. 1918, № 89, ст. 906); расходы по выполнению этих обширных задач были с 1919 г. приняты на государственный бюджет. Наряду с Наркомсобесом видное участие в выдаче пенсий и пособий по инерции принимал Наркомтруд. Функции двух ведомств в области охраны труда и предупредительных мер по борьбе с увечьями и профессиональными заболеваниями настолько переплелись, что в конце концов в декабре 1919 г. оба комиссариата были объединены в наркомат труда и социального обеспече-

[1] См. Положение о НКСО С. У. РСФСР, 1926, № 16, ст. 129 и 1917 г. № 82, ст. 552; С. У. УССР, 1923, № 31, ст. 458, 1925, № 35—36, ст. 267 о структуре и штатах НКСО и об его окружных инспекторах, С. У. БССР 1924, № 24—26, С. У. Узб. ССР 1925, № 45, ст. 449; С. У. Турк. ССР 1925, № 7, ст. 51.

[2] Из актов этой программной полосы замечателен декрет 30 октября 1917 г., ставивший ударение на всеобщем „социальном страховании" трудящихся за счет предпринимателя. Во втором издании С. У. 1917 г. декрет уже „исключен" ввиду новых условий.

ния, чтобы затем однако вновь разъединиться 21 апреля 1920 г. в связи с ростом задач социального обеспечения красноармейцев и их семей.

При этом однако Наркомсобес в том же 1920 г. отдал Наркомздраву попечение о дефективных детях и об охране материнства и младенчества, а Наркомпросу — ряд воспитательных детских учреждений.

С восстановлением социального страхования трудящихся по найму декретом 15 ноября 1921 г. (при новой экономической политике) Наркомсобес постепенно передал руководство обеспечением застрахованных Наркомтруду, где оно сосредоточено сейчас в ведении специального органа Союзного совета социального страхования при Наркомтруде Союза ССР [1].

2. Наркомсобес сохранил за собой попечение об инвалидах, калеках войны, слепых, глухонемых, — общее руководство организацией взаимопомощи среди населения, содействие борьбе с нищенством, беспризорностью, проституцией. Однако прямая борьба с беспризорностью детей Положением 8 марта 1926 г. (С. У. № 19, ст. 143) оставлена за Наркомпросом.

Помимо прямого государственного пенсионирования или оказания временных пособий в отдельных тяжелых случаях в задачи Наркомсобеса входит всяческое содействие инициативе населения в деле социального обеспечения и трудовое устройство и кооперирование инвалидов, причем по отношению к последним комиссариат имеет и учебные функции, содержа ряд специальных профессиональных школ [2] и в частности, музыкальный техникум для слепых.

Эти школы, убежища для полных инвалидов, протезные заводы, мастерские и т. п. находятся в ведении отдела учреждений Наркомсобеса; дела пенсионирования — в руках отдела государственного пенсионирования и жалобно-конфликтной комиссии; по вопросу назначения персональных пенсий действует при Наркомсобесе особая центральная

[1] См. этапы передачи в С. У. РСФСР 1922, № 81, ст. 1049; 1923, № 57, ст. 551 и др. В последнее время в ведение органов социального страхования перешли инвалиды гражданской войны.

[2] См. С. У. 1926, № 3, ст. 7 и № 8, ст. 61; Пост. Наркомпроса и НКСО 27 января 1927 („Еж. Наркомпроса“ 1927, № 5).

междуведомственная комиссия, ведающая также назначением пенсий научным работникам.

Организация местных отделов социального обеспечения имела в 1923—1926 гг. общую судьбу с отделами народного образования[1]; в настоящее время отделы эти должны быть восстановлены в уездах с числом обеспечиваемых свыше ста; в других — функции передаются крестьянским комитетам взаимопомощи и их объединениям[2].

Одно время являлся довольно острым вопрос о взаимоотношениях Наркомсобеса РСФСР с одноименными ведомствами автономных республик, урегулированный специальным постановлением ВЦИК от 7 января 1924 г. (С. У. 1924 г., № 51, ст. 478) в смысле подчинения деятельности автономных ведомств законодательству союзной республики, упрочения бюджетной дисциплины и организации специального совещания наркомов социального обеспечения.

1 августа 1927 г. Положение о Наркомсобесе было дополнено нормами, касающимися опеки над беспомощными совершеннолетними (опекой малолетних ведают местные советы и исполкомы; исполкомы же через свои отделы образования и здравоохранения обязаны оказывать „систематическую материальную помощь" нуждающимся малолетним при отсутствии (временном) родителей, при одинокой матери или в многодетной семье) — ср. 14 апреля и 18 июня 1928 г., С. У. № 44. ст. 430 и 75, ст. 524.

По своим основным формам деятельность ведомства социального обеспечения распадается на: а) пенсионирование, б) содержание в учреждениях и в) трудовое устройство.

Сверх указанных форм государственной помощи лица, нуждающиеся в поддержке (их число определяется по РСФСР круглым счетом в миллион), пользуются рядом льгот и преимуществ (например по квартирной плате, трамвайному проезду и т. д.), предоставляемых им в порядке специальных законов и постановлений местных советов.

---

[1] Равным образом на Украине по всем трем ведомствам система отделов заменена на местах системой единоличных инспектур.

[2] О порядке управления местными органами социального обеспечения см. С. У. РСФСР 1927 г., № 86, ст. 573.

В настоящее время наблюдается быстрое развитие первой и третьей форм обеспечения — пенсионирования и трудового устройства. Напротив число учреждений социального обеспечения и проживающих в них лиц из года в год падает. Это объясняется отрицательным отношением крестьянства к этой форме обеспечения. В местном бюджете социального обеспечения вторая форма его в среднем едва достигает 17,7 % (по Уралу даже 16,4 %), тогда как пенсионирование берет в среднем 63,3 %. С передачей в 1927 г. учреждений социального обеспечения в ведение местных исполкомов, на бюджете которых учреждения состоят [1], места получили решающий голос в существовании этих учреждений, и можно ожидать их дальнейшего сокращения.

Пенсионирование пока также захватывает лишь 24 % нуждающихся (10 % в сельских местностях); норма пенсии определена в 40 % среднего заработка, максимальная ставка (не персональная) при инвалидности 1 разряда — 294 р. в год. Но население форму пенсионирования явно предпочитает и настаивает на ее развитии [2].

Главными клиентами Наркомсобеса РСФСР в области пенсионирования, общее число которых в 1928 г. достигает 235 тысяч, являются в настоящее время инвалиды войны, согласно нового обширного закона 29 декабря 1926 г. („Изв. ВЦИК", № 301), научные работники [3] и учителя школ I ступени, согласно специальным законам 1924—1925 гг. [4]), пер-

---

[1] Пост. СНК РСФСР 24 августа 1927 г. („Изв. ЦИК" 1927 г. № 199).

[2] Отмечу, что „старческой пенсии", т. е. обеспечения всех лиц, перешедших известный возраст, пока не имеется по экономическим причинам; но лица старше 50 лет, утрачивающие трудоспособность и имеющие 8-летний стаж наемного труда, получают право на пенсию в порядке социального страхования (см. Кампинская, Советское трудовое право, X. 1927, стр. 348 сл.).

[3] 21 янв. 1924 г. (С. У. РСФСР 1924, № 7, ст. 44, разд. IV) и 28 июня 1924 г. (С. У., № 57, ст. 567), ср. 1927 г., С. У., № 61, ст. 426 и № 99, ст. 662, инструкция 22 ноября 1924 г. „Еж. НКПроса", 1924, № 25.

[4] 15 янв. 1925 г. (С. З. СССР, 1925, № 3, ст. 32), с рядом изменяющих узаконений и дополнений, 19 июня, 17 июля 1925 г. и 19 марта 1926 г. (С. З., № 40, ст. 293, № 45, ст. 332, № 20, ст. 128). 5 февраля, 19 марта 1926 г. (С. З., №№ 8 и 21, ст. 61, 133) и др. Инстр. „Ежен. НКПроса", 1925, №№ 14, 17, 26, 1926, № 6.

сональные пенсионеры из числа лиц, имеющих особые заслуги перед революцией и республикой [1], медики, пострадавшие на борьбе с эпидемиями [2]. На Украине существовало до 1927 г. особое пенсионирование лиц, награжденных орденом Трудового красного знамени (в 1927 г. отменено).

Не подведомственно Наркомсобесу пенсионирование лиц кадрового состава Красной армии, производимое Наркомфином по утверждении пенсии военным ведомством, регулируемое особым союзным законом и построенное на выслуге лет в известном соотношении к окладу [3].

Новый закон об обеспечении инвалидов, равно как законы об обеспечении работников просвещения по выслуге ими 25 лет, весьма тщательно очерчивают условия, дающие право на пенсию (в частности, необходимы 5 лет службы при советской власти), круг нетрудоспособных членов семьи, получающих право на долю пенсии со смертью пенсионера, размеры ставок и т. д. К инвалидам войны приравниваются в частности лица, пострадавшие в активной борьбе с контрреволюцией; к учителям—библиотекари сети читален и т. д.

В области назначения персональных пенсий необходимо отметить несколько особенностей: такие пенсии назначаются СНК республик или Союза, причем в республиках дело доходит до СНК чрез упомянутую выше комиссию при Наркомсобесе, требующую обычно представления массы документов; в Союзе дело вносится обычно председателем подготовительной комиссии по просьбе заинтересованного наркома, причем расход относится на резервный фонд или смету НКФ Союза; размер пенсии определяется назначившим ее СНК.

Федеральное устройство Союза сильно осложняет вопрос с выплатой персональных пенсий при переезде персонального пенсионера одной республики в другую: на этой почве было немало тяжелых случаев, вызвавших появление уже

---

[1] С. З. СССР 1928 г., № 35, ст. 315; С. У. РСФСР 1928 г., № 56, ст. 420, акты 30 мая и 21 мая 1928 г.

[2] 21 февраля 1924 г. (С. У., № 23, ст. 229).

[3] 19 марта 1926 г. (С. З. СССР, № 20, ст. 130 и 131.)

двух союзных законов по данному вопросу, и не раз вызывавших нападки в печати [1].

Медленность в назначении пенсий, бумажное отношение к делу и в особенности малый размер ставок—таковы основные причины распространенного сейчас отрицательного отношения к деятельности Наркомсобеса; известна ходячая шутка, что объем законодательства по социальному обеспечению обратно пропорционален его эффективности; однако следует признать, что малый размер ставок в известной мере компенсируется большим числом льгот налоговых, квартирных, транспортных, представляемых пенсионерам и льгот по промысловому налогу трудовым объединениям инвалидов [2]. Два первых недостатка — медлительность и волокита — могут уступить только воздействию советской общественности. В лице крестьянских обществ и комитетов взаимопомощи (ККОВ) эта общественность уже с 25 сентября 1924 г. (С. У. 1924 г., № 31, ст. 813) привлечена к восполнению прорех в государственном социальном обеспечении; в основе своей Положение о крестьянских обществах взаимопомощи, несмотря на многочисленные позднейшие изменения, действует до сих пор. Задача обществ, построенных юридически на начале добровольного вхождения в них крестьян (практика допускала понуждения) — оказывать крестьянскому населению данной местности в меру средств общества всевозможные виды трудовой поддержки и социального обеспечения и возбуждать в населении „здоровый почин" в деле взаимопомощи.

Общества объединяются уездными и губернскими комитетами крестьянской взаимопомощи, сеть которых возглавляется центральным комитетом. Опыт создания такого крестьянского Наркомсобеса общественного характера дал хорошие результаты (см. цифры в приложении), и сейчас выдвигаются попытки создания городских обществ взаимопо-

[1] С. З. Союза ССР 1925, № 32, ст. 225; „Изв. ЦИК" 1927, № 15 (декрет), № 22 и 29—заметка по вопросу о персональной пенсии.

[2] Одна из самых существенных льгот — бесплатная выборка инвалидами труда и войны патентов на личные занятия промыслом или ремеслом (но не торговлей — пост. ЦИК и СНК СССР 1 октября 1928 г.).

мощи среди трудового населения — кустарей и ремесленников (С. У. РСФСР 1928 г., № 77, ст. 533) [1].

3. Говоря о привлечении общественной самодеятельности к делу социального обеспечения, уместно сказать несколько слов об общественных и полуобщественных организациях специального характера, содействующих в широких размерах функционированию советских публичных служб социальной культуры и имеющих наибольшую известность в области здравоохранения и социального обеспечения.

Такими организациями, действующими на основании особых уставов и положений, являются общества Красного креста или Красного полумесяца союзных республик (например Российское общество Красного креста, С. У. 1925, № 41), комитеты помощи больным и раненым красноармейцам (например Всерокомпом, С. У. 1925, №№ 3, ст. 61 с позднейшими изменениями по 11 октября 1926 г.), общества слепых и глухонемых (например Всероссийское общество слепых — С. У. 1925, № 74 и 1928, № 85), Всероссийское объединение глухонемых (1926, № 37), различные комиссии при ВЦИКах по улучшению жизни детей (Всероссийская с 1921 г. С. У., № 11, теперь 1927 г. С. У., № 61, ст. 422), комиссии по распоряжению крупными средствами т. н. Ленинского фонда помощи беспризорным детям, Общество политических каторжан, Всероссийское производственно-потребительное объединение инвалидов (ВИКО); в области просвещения имеется ряд ученых обществ, общество „Долой неграмотность", и т. д. и т. д.

Наиболее известны из этих организаций Красные кресты и полумесяцы, втянувшие в свои ряды (например на Украине) очень значительные массы членов и объединенные постановлением СНК Союза 1 сентября 1925 г. (С. З. № 71, ст. 522) в один союз общества Красного креста и Красного полумесяца, причем каждое общество сохраняет свою автономию и право свободного выхода.

---

[1] Я не вхожу в подробности законодательства по социальному обеспечению как ввиду его текучести, так и ввиду наличия прекрасного „Систематического сборника по социальному обеспечению" Гутцайта — Моделя, третий том которого недавно вышел, с указателем материала, сохранившего силу из двух первых томов. См. о крестьянской взаимопомощи акты на стр. 200—270 третьего тома.

Участниками Союза обществ Красного креста и полумесяца (СОКК) являются российское, украинское, белорусское, армянское и грузинское общества Красного креста и азербайджанское и узбекское общества Красного полумесяца. Союз образован в целях представительства интересов республиканских организаций Красного креста и Красного полумесяца перед правительством Союза ССР, для разработки вопросов, имеющих значение для всех участников СОКК, для взаимной помощи и для согласования деятельности за границей, причем участники СОКК имеют за границей самостоятельные представительства [1] и могут их объединять по взаимному соглашению.

СОКК пользуется правами юридического лица; совет его состоит из представителей центральных комитетов всех обществ-участников, причем российский Красный крест имеет восемь голосов, украинский—четыре и прочие участники по одному голосу; совет имеет две сессии в год и может быть созван на чрезвычайную сессию по требованию двух обществ-участников или по почину своего исполнительного комитета.

Исполнительный комитет выбирается советом на год в числе 5 членов (по одному от российского, украинского, узбекского, белорусского обществ и один по соглашению исполнительных комитетов трех обществ закавказской федерации); совет же выбирает ревизионную комиссию из трех членов.

Средства СОКК составляются из взносов обществ-участников, субсидий правительства Союза ССР и союзных республик и пожертвований, причем совет СОКК имеет право образовывать из находящихся в его распоряжении сумм особые специальные фонды.

Исполнительный комитет ведет дела и отношения СОКК и представительствует перед правительством Союза ССР; к ведению совета относится бюджет, общие вопросы, план совместной деятельности и утверждение международных соглашений с иностранными организациями, причем

[1] Женевский международный Красный крест однако отказывается представить участникам СОКК самостоятельные голоса на съездах, что служит предметом оживленных споров.

договоры в подлежащих случаях представляются на утверждение правительства Союза ССР.

Большим международным значением Красных крестов объясняется факт утверждения и самого Положения о СОКК Союзным советским правительством, причем изменения допустимы лишь с согласия союзного СНК.

В СОКК мы имеем своего рода федерацию национальных обществ, до известной степени напоминающую конституцию самого Союза ССР.

Внутреннее строение и компетенция его участников сравнительно однородны: в качестве образца я возьму здесь Российское общество Красного креста (РОКК), Положение о котором утверждено ВЦИК и СНК РСФСР 6 июня 1925 г. (С. У. 1925, № 41, ст. 298).

Общество Красного креста РСФСР находится в непосредственном ведении Президиума ВЦИК и сообразуется в своей деятельности с Международной конвенцией 1864 г., с Женевской конвенцией 1906 г. и с постановлениями международных конференций Красного креста.

Цели общества: врачебно-санитарная помощь больным и раненым красноармейцам и морякам и удовлетворение их материальных нужд во время войны; врачебно-санитарная помощь населению во время стихийных и иных бедствий, такая же помощь детскому населению; помощь военнопленным; борьба с социальными болезнями.

Центр тяжести лежит здесь на врачебно-санитарной помощи, почему общество должно согласовать свою деятельность с органами Наркомздрава „на основах единой советской медицины", но подчеркнутые выше места показывают, что общество не чуждо и задач социального обеспечения.

Общество имеет исключительное право, наряду с военно-санитарным ведомством, пользоваться предоставленным ему знаком равноконечного красного креста на белом поле, и поддерживает „в установленном порядке" сношения как с советскими, так и с иностранными обществами Красного креста (и Красного полумесяца) [1]. Служащие общества имеют права государственных служащих.

[1] О порядке сношений с иностранными обществами Красного креста см. цирк. НКВД РСФСР 22 августа 1923 г. („Бюл. НКВД" 1923 г. № 17) и Наркомздрава РСФСР 21 декабря 1923 г. („Бюл. Наркомздрава" 1923, № 24).

Общество имеет права юридического лица, имеет обширные налоговые льготы (закон СССР от 3 октября 1924 г., С. З. СССР, № 14 ст. 141) и освобождается от судебных и нотариальных пошлин.

Доходы общества составляются из ряда целевых государственных сборов (театрального, консульского, билетно-транспортного), пожертвований без ограничения суммы, доходов от лекций, спектаклей и т. п., доходов от эксплоатации имуществ и предприятий общества и от продажи его изданий и от членских взносов. При этом 10% местных доходов поступает в центральный комитет общества [1].

Членами общества могут быть: а) все граждане, пользующиеся избирательными правами, согласно конституции, б) пролетарские и общественные организации и учреждения (фактически групповое членство преобладает); местные организации в числе не менее 7 человек могут учреждаться повсеместно с утверждения вышестоящих инстанций — волостных, уездных, губернских комитетов; высшими органами являются всероссийский делегатский съезд общества и его исполнительный комитет. Устав общества утверждается его собственным съездом. Общество имеет свою сеть здравниц и учебных учреждений; во время голода и гражданской войны оно оказало детскому населению ценные услуги и привлекло крупную помощь из-за границы.

Если в деятельности Красного креста преобладают медицинские задачи (хотя кормление детей имеет и характер обеспечения), то в деятельности Всерокомпома, по образцу которого действуют комитеты помощи *больным и раненым красноармейцам* в Белоруссии, Украине, Узбекистане и др. республиках, — помощь инвалидам войны и семьям лиц, погибших на войне, ударение ставится на задачи социального обеспечения.

Комитет был утвержден 29 октября 1919 г. (С. У. № 57, ст. 548), и в настоящее время действует на основе постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 22 декабря 1924 г. (С. У. 1925, № 3, ст. 21). Цель создания комитета — оказание по-

[1] Ежегодно, с 20 по 27 ноября, общество имеет право устраивать „неделю Красного креста", с организацией разных зрелищ и сборов. См. пост. ВЦИК и СНК РСФСР от 21 мая 1928 г., С. У. РСФСР 1928 г., № 59, ст. 433.

мощи названным выше категориям лиц „в деле их лечения, материального обеспечения и удовлетворения их культурных и политических запросов и потребностей".

Свою деятельность Всерокомпом согласует с Народным комиссариатом социального обеспечения (на первом месте), здравоохранения и Революционным военным советом и своей главной задачей имеет „оказание материального и организационного содействия" Наркомсобесу и Наркомздраву на началах особых соглашений с ними и привлечение к делу помощи широких масс населения.

Комитет состоит при Президиуме ВЦИК и работает по его заданиям и под его руководством.

Он имеет право юридического лица и ряд налоговых льгот по коммерческим операциям, пользуется печатью с государственным гербом и исключительным правом на выпуск особого рода благотворительных марок в пользу инвалидов.

Пленум комитета образуется из представителей ряда советских, партийных и общественных организаций, начиная с президиума ЦИК и ЦК коммунистической партии и кончая Красным крестом и Всероссийским кооперативным союзом инвалидов (в 1924 г.—17 членов).

Пленум дает директивы по работе, рассматривает отчеты и избирает президиум, ведущий текущую работу, утверждаемый Президиумом ВЦИК.

Комитет может организовывать местные комитеты по административно-территориальным делениям.

Средства комитета составляются из пожертвований, взносов различных организаций, доходов от спектаклей и т. п.

10% местных доходов поступают в центральный комитет. Порядок ликвидации местных и центральных компомов определяется исполнительными комитетами территориальных единиц, при которых они состоят, и президиумом ВЦИК. По разъяснению НКЮ от 24 апреля 1924 г. взыскания за долги компомов по их коммерческим операциям не обращаются на их „благотворительные средства".

Если в деятельности Всерокомпома можно на практике заметить благотворительный характер, то деятельность Всероссийского общества слепых и Объединения глухонемых, положения о которых утверждены СНК РСФСР

8 июля 1925 г. и 23 июня 1926 г. (С. У. 1925, № 74, ст. 580; 1926, № 37 ст. 296; согласование 1927, № 11, ст. 84 ср. еще об обществе слепых С. У. 1928 г. № 35, ст. 257 и № 35 ст. 585), направлена на „трудовое устройство слепых и глухонемых во всех доступных им отраслях производства, объединяя их в артели, товарищества, коммуны и т. п. коллективы".

Оба общества (ВОС и ВОГ) состоят при Народном комиссариате социального обеспечения; они автономны в проведении одобренного Наркомсобесом плана работы, но могут быть закрыты по его требованию за отступление от своих задач.

Устав обществ, регистрируемый в НКСО, предусматривает их организацию, порядок деятельности, источники средств (пожертвования, дотации, членские взносы, доходы от мастерских, отчисления от прибылей артелей глухонемых и слепых и т. д.), порядок ликвидации.

Общества имеют права юридического лица. В их состав могут входить совершеннолетние глухонемые и слепые, не имеющие нетрудовых доходов, и не эксплоатирующие чужого труда (для слепых и глухонемых крестьян, имеющих наемных работников, делается исключение); в состав общества слепых могут приниматься зрячие сочлены — до 50 % состава, и в состав Объединения глухонемых — не пораженные этими физическими дефектами лица в количестве до 25 %, что объясняется необходимостью выполнения операций, недоступных слепым и глухонемым.

Помимо втягивания слепых и глухонемых в трудовой процесс, их правовой защиты и т. д., общества заботятся о просвещении и, в частности, объединение глухонемых много способствовало обращению внимания на необходимость обучения глухонемых, слепых и умственно отсталых детей и подростков[1]. Деятельность обществ чрезвычайно быстро развивается (см. цифры в приложении).

Я ограничусь здесь сделанным выше описанием устройства четырех крупных общественных „организаций по содействию" службам здравоохранения и социального обеспе-

[1] Пост. СНК РСФСР от 23 ноября 1926 г. (С. У. 1926, № 83, ст. 613 ср. С. У. 1927 г. № 88, ст. 585) и пост. Наркомпроса от 5 февраля 1927 г. („Еж. Наркомпроса", 1927 г., № 7).

чения, дающих два типа организаций этого рода: Красный крест и Компом — обществ полуведомственных, Общества слепых и глухонемых — автономных.

Относительно других обществ и комиссий по здравоохранению и социальному обеспечению я позволю себе отослать к их уставам, подходящим под те же два типа, отметив, что деятельность некоторых автономных обществ (МОПР) носит в значительной мере международный характер.

„Организации по содействию народному просвещению", оставлявшиеся мною до сих пор в стороне, принадлежат, как правило, к автономному типу. Здесь мы имеем с одной стороны ученые общества и кружки по научному исследованию, с другой общества„ Долой неграмотность" или „Культурной связи с заграницей", ведущие просветительную работу. Научные общества и кружки могут создаваться как при ученых учреждениях и учебных заведениях, так и вне их, причем уставы их регистрируются и утверждаются в порядке, принятом для обществ, не преследующих цели извлечения прибыли[1].

Некоторые из этих обществ имеют почтенную академическую историю (Географическое, с 1845 г.), другие как например Общество деятелей советского права или Общество изучения Урала, Сибири и Дальнего Востока — возникли уже после революции. Общее число научных обществ и кружков по Союзу переходит за тысячу: среди них особенно много обществ краеведения, развивших кипучую работу по выявлению производительных сил страны, издающих немало местных журналов и насчитывающих в 1928 г. свыше 8000 работников. Наряду с небольшими учеными обществами, но в другой области и выступает крупное общество „Долой неграмотность", ведущее обширную вспомогательную работу по ликвидации безграмотности (см. пост. СНК РСФСР 22 марта 1928 г., С. У. № 33, ст. 244 — о деятельности общества). Число его членов на 1 янв. 1928 г. превысило 700 000 чел.

---

[1] Пост. ЦИК и СНК СССР 9 мая 1924 г. (Вест. ЦИК СНК и СТО, 1924, № 5 ст. 167). Пост. ВЦИК и СНК РСФСР 6 февр 1928 г. (С. У. 1928, № 22, ст. 157).

4. Заканчивая на этом обзор права публичных служб социальной культуры в советском строе, я должен указать, что сама по себе юридическая регламентация этих служб не дает достаточного представления о их развитии; это представление, я надеюсь, дадут несколько таблиц, помещенных в приложении, которые тем самым явятся лучшим заключением этого курса. Приведенные там цифры показывают непрерывный и абсолютный рост советских публичных служб социальной культуры и подтверждают удовлетворение, с которым ЦИК СССР констатировал 20 октября 1927 г. достигнутые результаты, выразив благодарность работникам просвещения. Но эти же цифры показывают относительную, при быстром росте населения, недостаточность достигнутого, побудившую ЦИК подчеркнуть небходимость дальнейшего систематического развития усилий и ассигнований по культурному строительству.

Я должен прибавить, что сравнительная материальная слабость служб здравоохранения и социального обеспечения, показываемая отчетами соответствующих комиссариатов и отмечаемая в прениях ЦИКов республик и в печати особенно в Закавказской прессе в 1927 г. по поводу социального обеспечения), не должна умалять достоинств, отмечаемых в этих службах иностранцами: широкой постановки дела и его ориентировки на обслуживание масс населения.

Материальная база служб социальной культуры в Союзе ССР еще непрочна и узка, но можно сказать с уверенностью, что при увеличении средств и уменьшении бумажного засилья, могучая страна трудящихся выйдет именно в области этих служб на одно из видных, если не первых, мест.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ИЗ КОНТРОЛЬНЫХ ЦИФР ГОСПЛАНА РСФСР[1]

[1] См. „Контрольные цифры народного хозяйства РСФСР на 1927—1928 г, издание РИО госплана РСФСР. Москва, 1928 г.

НАРОДНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Сетевые показатели.

Перечень просветительных учреждений	В абсолютных числах						В процентах к предшествующему году					
	1924/25 г.		1925/26 г.		1926/27 г.		1927/28 г.		1925/26 г.		1926/27 г.		1927/28 г.	
	Учреждения	Контингент	Учреждения	Контингент	Учреждения	Контингент	Учреждения	Контингент	Учреждения	Контингент	Учреждения	Контингент	Учреждения	Контингент
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
А. СОЦВОС. (Учреждения в единицах, контингент в тысячах.)														
1. Школы I ступени	64 492	5 283	70 287	5 620,5	74 586	5 762,5	80 125	6 042	109,0	106,4	106,1	102,5	107,5	104,8
Городские	3 878	825,0	3 690	764,6	3 559	712,8	3 410	672,0	95,2	92,7	96,4	93,2	95,8	94,2
Сельские	60 614	4 458,0	66 597	4 855,9	71 027	5 049,7	76 715	5 370,0	109,9	108,9	106,7	104,0	108,0	106,0
2. Школы 7-летки	1 507	477,0	1 885	687,8	2 206	787,2	2 350	841,0	125,1	142,2	117,0	114,5	106,5	106,6
Городские	649	269,6	913	418,7	989	462,3	1 030	490,0	140,7	155,3	108,9	110,4	104,1	106,0
Сельские	858	207,4	972	269,1	1 217	324,9	1 320	351,0	113,3	129,7	125,2	120,7	108,4	108,3
3. Школы II ступени	975	261,1	852	258,0	837	268,4	840	272,0	87,4	98,8	98,2	104,0	100,0	101,4
Городские	596	205,2	562	205,7	546	206,7	550	208,0	94,3	100,2	97,2	100,5	100,7	100,6
Сельские	379	55,9	290	52,3	291	61,7	290	64,0	76,5	93 6	100,3	118,0	100,0	103,7
4. Школы 9-летки	657	382,9	617	376,7	669	433,0	704	464,0	93,9	98,4	108,4	115,0	105,2	107,0
Городские	524	335,1	506	330,8	556	382,1	583	408,0	96,6	98,7	109,9	115,5	104,8	106,7
Сельские	133	47,8	111	45,9	113	50,9	121	56,0	83,5	96,0	101,8	110,9	107,1	110,0
5. Школы крестьянской молодежи	207	19,3	457	33,6	585	43,9	—	—	220,8	174,1	128,0	130,7	—	—
Городские	—	—	15	1,1	14	0,9	670	52,7	—	—	93,3	81,8	114,5	120,0
Сельские	—	—	442	32,5	571	43,0	—	—	—	—	129,2	132,3	—	—
Б. Профобразование. (В единицах.)														
1. Вузы, наход. в ведении Главпрофобра	86	110 944	71	107 373	71	107 059	70	110 000	82,6	96,8	100,0	99,7	98,6	103,6
2. Рабфаки	68	29 771	63	32,145	58	32 110	60	33 310	92,6	108,0	101,6	102,7	103,4	103,7
3. Техникумы	649	121 933	691	133 469	707	127 301	727	130 900	106,5	109,5	102,3	95,4	103,0	103,0
4. Профшколы	606	59 843	611	58 809	595	57 367	630	60 500	100,8	98,3	97,4	97,5	105,7	105,5
5. Школы рабоч. подрост., ФЗУ	544	50 465	674	69 019	779	74 544	841	83 750	123,2	136,8	115,6	112,4	108,0	108,0
6. Учебно-показат. мастерские	169	10 374	205	14 153	200	10 116	210	10 620	121,3	136,4	97,6	71,5	105,0	105,0
В. Политпросвет.														
1. Комвузы	9	4 346	9	5 024	10	4 256	11	5 475	100,0	115,6	111,1	84,7	110,0	128,4
2. Совпартшколы	155	17 364	172	19 584	213	19 895	197	19 970	110,9	112,8	123,8	101,6	92,0	100,4
3. Ликпункты	27 668	812 372	31 681	908 654	29 591	898 255	32 430	972 800	114,4	111,8	93,4	98,8	109,6	108,3

Бюджетные показатели

Расходы по видам просветительных учреждений	В абсолютных числах				В процентах к прошлогоду		
	1924/25 г.	1925/26 г.	1926/27 г.	1927/28 г.	1925/26 г.	1926/27 г.	1927/28 г.
1	2	3	4	5	6	7	8
Народное образование.							
Всего расходов по РСФСР (в млн. черв. руб.) . .	272,4	383,1	484,6	547,4	140,6	126,5	112,9
Весь бюджет по сметам наркомпросов и разд. IV местного бюджета . . .	252,9	343,7	438,8	494,5	135,9	127,7	112,7
В том числе							
а) Государств. бюджет .	81,6	107,1	127,5	143,5	131,4	119,0	112,6
б) Местный . .	171,3	236,6	311,3	351,0	138,1	131,6	112,8
Расходы по отраслям работы							
А. Центр упр. и ОНО .	6,4	14,8	22,3	19,5	230,3	150,1	87,4
В том числе							
а) Государств. бюджет	1,7	2,9	2,3	2,0	167,95	78,2	87,0
б) Местный . .	4,7	11,9	20,0	17,5	253,3	167,6	87,5
Б. Соцвос	139,6	191,6	247,4	288,0	137,3	129,1	116,4
В том числе							
а) Государств. бюджет .	6,6	12,3	12,7	16,0	185,7	103,6	126,0
б) Местный . .	133,0	179,3	234,7	272,0	134,85	130,9	115,9
В. Профобр	58,7	76,3	94,6	109,8	130,1	123,95	116,2
В том числе:							
а) Государств. бюджет .	46,0	62,0	79,6	92,3	135,8	126,5	115,5
б) Местный	12,4	13,4	15,0	17,5	108,4	111,8	116,7
Г. Политпросвет . . .	32,8	44,4	52,8	56,7	135,45	119,05	107,4
В том числе:							
а) Государств. бюджет. .	12,8	16,1	17,2	18,7	125,7	106,8	108,7
б) Местный	20,0	28,3	35,6	38,0	141,7	126,0	106,7
Д. Прочие расходы . .	4,9	6,0	8,5	6,0	122,1	141,7	70,6
В том числе:							
а) Государств. бюджет.	3,7	2,4	2,5	6,0	63,9	104,2	70,6
б) Местный . .	1,2	3,6	6,0	6,0	299,2	166,1	100,0
Е. Главнаука — ученая, учебная и художественные части . .	10,4	10,6	13,2	14,5	102,5	124,0	109,8
Кроме того:							
а) по смете НКПС. .	19,5	29,0	31,0	36,0	148,7	106,8	116,1
б) „ „ ВСНХ. .	19,5	10,4	14,8	16,9	148,7	142,3	114,1

Категории учащихся	В абсолютных числах				В процентах			
	1924/25 г.	1925/26 г.	1926/27 г.	1927/28 г.	1924/25 г.	1925/26 г.	1926/27 г.	1927/28 г.
Всего учащихся в тыс. .	428,2	475,8	501,3	556,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе.								
В ВУЗах	110,9	107,4	107,1	110,0	25,9	22,6	21,4	19,8
В техникумах	121,9	133,5	127,3	130,9	28,5	28,0	25,4	23 5
В низш. проф.-техн учебных заведениях . .	195,4	234,9	267,0	315,0	45,6	49,4	53,2	56,7

При таких отношениях на 1 обучавшегося в вузах приходится:

Категории учащихся	1924/25 г.	1925/26 г	1926/27 г.	1927/28 г.
Учащихся в техникумах.	1,09	1,24	1,19	1,19
„ „ низш. проф.-техн. учебн.зав.	1,76	2,02	2,49	2,86

НАРОДНОЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Санитарные показатели по РСФСР

Показатели	1913 г.			1924 г.			1925 г.			1926 г.		
	В городах	В сельск. местностях	По РСФСР	В городах	В сельских местностях	По РСФСР	В городах	В сельских местностях	По РСФСР	В городах	В сельских местностях	По РСФСР
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
I. Рождаемость (На 1000 населения по Европ. части РСФСР [1])	38,76	49,00	47,69	32,9	46,5	44,2	33,4	48,1	45,5	35,1	46,2	44,0
Смертность (На 1000 населения по Европ. части РСФСР [1])	31,47	33,06	32,86	18,7	25,6	24,4	17,7	26,2	24,7	17,6	21,5	20,8
Естественный прирост (На 1000 населения по Европ. части РСФСР [1])	7,29	15,94	14,83	14,2	20,9	19,8	15,7	21,9	20,8	17,5	24,7	23,2
II. Детская смертность до 1 года на 100 родившихся живыми по Европ. части РСФСР [2]	27,5	28,52	28,68	19,51	22,70	22,29	17,83	22,98	22,30	17,30	19,01	18,76
III. На 10 000 населения всего зарегистрировано эпидемических заболеваний [3]	1 401,28	568,24	681,64	1 738,62	874,74	1 011,78	1 964 42	908,14	1 078,86	—	—	—
В том числе:												
Сыпной (Тифы.)	13,14	6,35	7,30	10,35	10,93	10,61	5,34	5,75	5,68	—	—	4,2
Возвратный (Тифы.)	6,90	0,47	1,90	4,98	4,22	4,11	2,54	1,53	1,69	—	—	1,1
Брюшной (Тифы.)	50,71	22,57	26,60	14,90	11,62	11,45	15,99	9,82	11,74	—	—	8,3
Дизентерия	56,86	28,77	31,40	29,26	27,54	26,28	22,19	24,48	25,56	—	—	17,4
Скарлатина	67,76	26,90	28,30	40,91	10,59	14,50	47,91	12,77	18,46	—	—	20,6
Дифтерит	50,66	27,80	31,10	9,77	3,43	4,21	8,36	3,54	4,40	—	—	4,4
Корь	70,54	29,03	32,90	69,64	16,35	23,36	69.12	37,25	42,41	—	—	29,3
Оспа натуральная	7,36	4,71	4,40	1,85	2,84	2,53	1,48	1,70	1.66	—	—	1,3
Малярия	306,70	179,98	216,60	590,13	450,95	446,48	466,50	343,78	364,93	—	—	392,8
Туберкулез [4]	159,76	38,97	73,30	216,09	43,27	70,39	321,44	67,55	110,99	—	—	78,7
Сифилис	217,43	70,67	76,80	128,53	48,46	59,49	126,91	58,38	69,77	—	—	—
На 1000 населения:												
Обращаемость	1 151,47	526,39	611,51	1 233,86	429,23	554,90	1 409,87	605,01	745,86	—	—	—
Посещаемость	—	—	—	3 788,3	743,53	1 221,32	4 407,7	1 141,7	1 686,4	—	—	—
Проведено койко-дней	2 317,81	134,98	432,26	1 979,9	128,4	420,5	2 084,3	169,7	490,9	—	—	—
Госпитализировано на 1 000 обращений	95,67	16,49	36,79	78,67	23,71	45,77	79,89	23,07	41,13	—	—	—
Размер жилой площади на 1 жителя (в кв. метр.) [5]	—	—	—	6,29	—	—	6,20	—	—	6,09	—	—
Число населенных мест имеющих:												
водопровод	—	—	—	256	—	256	258	—	258	264	—	264
канализацию	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	26

[1] Коэфициент по естеств. движению насел. Европ. части РСФСР по данным Отдела социальн. состава ЦСУ РСФСР:
За 1909/10 г. — среднее по 33 губ. б. Европ. России.
„ 1924 г. — без Сев.-кавказск. края и Дагестана.
„ 1925 „ — „ Дагестана.
„ 1926 „ — „ Татарской АССР и Дагестана.

[2] Детская смертность по данным отдела социального состава ЦСУ РСФСР по Европ. части РСФСР:
За 1924 г. не вошли губ. Ив.-Вознесенск., Пензенская; АССР: Башкирская, Татарская, Дагестан, Сев.-кавказск. край.
„ 1925 г. „ „ „ „ „ „ „ „ и Дагестанская.
„ 1926 „ „ „ „ Пензенская.

[3] Все санитарно-эпидемические показатели по данным Стат. бюро Наркомздрава. Данные за 1926 г.— предварительные.

[4] Только по туберкулезу легких.

[5] Данные секции местного хозяйства Госплана РСФСР.

Сетевые показатели

Наименование лечебных заведений	В абсолютных числах			В процентах к предшеств. году		
	1924/25 г.	1925/26 г	1926/27 г	1927/28 г.	1925/26 г.	1926/27 г.	1927/28 г.
1	2	3	4	5	6	7	8
I. Лечебная сеть.							
1. Лечебные койки [1]	153 664	163 564	177 584	186 487	106,4	108,6	105,0
В том числе.							
В сельских местностях	44 954	49 308	52 803	56 300	109,7	107,1	106,6
2. Всего жителей на койку по РСФСР	617	592	557	553	95,9	94,1	99,3
В том числе							
В городах [2]	149	152	155	157	102,0	102,0	101,3
В сельских местностях [3]	1 886	1 750	1 683	1 598	92,8	96,2	94,9
3. Сельские врачебные участки	3 878	4 186	4 419	4 750	107,9	105,6	107,5
В том числе							
Больничные	2 349	2 515	2 712	2 925	107,1	107,8	107,9
4. Всего жителей на 1 врачебный участок	21 873	20 518	19 892	18 941	93,8	96,9	95,2
5. Фельдшерские пункты в сельск. местн.	3 215	3 143	2 975	2 735	97,8	94,6	92,0
II. Санитарно-эпидемическая сеть.							
1. Губернские санитарно-бактер. институты и лаборатории	51	54	57	60	105,9	105,6	105,3
2. Уездные (окружные) бактер. лаборатории	100	103	112	125	103,0	108,7	111,6
3. Малярийные станции	112	123	133	142	109,8	108,1	106,8
III. Профилактическая сеть							
1. Диспансеры туберкулезные	95	127	215	255	133,7	169,3	118,6
2. Койки в туберкулезн. санат., больницах и люпозориях	8 521	8 347	10 032	10 500	98,0	120,2	104,7
3. Диспансеры венерологические	66	124	169	182	187,9	136,3	107,7
4. Сельские венучреждения (пункт. и отряды)	123	136	144	180	110,6	105,9	125,0
5. Дома матери и ребенка	80	94	106	118	117,5	112,8	111,3
Коек в них	3 200	3 700	4 240	4 720	115,6	111,6	114,6
6. Дома ребенка	313	287	245	215	91,7	85,4	87,8
Коек в них	12 570	11 480	9 800	8 600	91,3	85,4	87,8
7. Консультации для женщин	166	199	270	290	119,9	135,7	107,4
8. Детские консультации	379	512	715	840	135,1	139,6	117,5
9. Детские ясли	536	610	630	690	113,8	103,3	109,5
10. Детские профилактические амбулатории	55	75	100	110	136,4	133,3	110,0
11. Коечная сеть в учреждениях охр. здоровья	3 530	4 245	4 700	5 260	120,3	110,7	111,9
IV. Курорты общегосударственного значения							
1. Санаторных коек	15 859	16 795	16 751	17 08)	105,9	99,7	102,0
В том числе							
Главкурупра	8 183	9 500	9 476	8 614 [4]	117,3	98,7	90,9
2. Отпущено бальнео-физио-грязевых процедур	1 548 791	1 800 278	2 149 811	2 400 000	116,2	119,4	111,6

[1] Включая койки в городах, сельских местностях, на транспорте, психиатрические, клинические и тюремные.
[2] Считая лишь губ. (обл.) и уезд. (окр.) города; включ. также и клинич. койки.
[3] Учитывая как участковую, так и неучастковую сеть.
[4] Уменьшение произошло ввиду разруш. жилфонда в Крыму вследствие землетрясения.

Бюджетные показатели.

Перечень главнейших показателей	В абсолютных числах				В процентах к предшеств. году		
	1924/25 г.	1925/26 г.	1926/27 г.	1927/28 г.	1925/26 г.	1926/27 г.	1927/28 г.
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Бюджет Наркомздрава и его органов (в млн. черв. руб.)	209,0	305,4	382,0	423,7	146,1	125,1	110,9
В том числе:							
а) Госбюджет	22,3	32,3	40,2	45,0	144,8	124,5	111,9
б) Местный бюджет	83,3	113,1	146,2	170,0	135,8	129,3	116,3
в) Фонд медпомощи застрахов.	90,8	143,1	180,6	193,7	157,6	126,2	107,3
2. Расход на 1 душу населения по всем бюджетным источникам (в руб. и коп.)	2,30	3,46	3,77	4,10	150,4	109,0	108,8
В том числе							
а) По госбюджету	23,0	32,0	40,0	43,0	139,1	125,0	107,5
б) По местному бюджету	86	1,14	1,44	1,63	132,6	126,3	113,9
в) Дополн. расходы из фонда медпомощи на 1 зан. застрах. (включая семью) по территор. кассам (в руб. и коп.)	18,25	23,78	26,13	27,04	130,3	109,9	103,5
3. Капитальные вложения (в млн черв. руб.)							
Расходы на новое строительство и капитальный ремонт	13,0	31,0	47,3	60,4	238,5	152,6	127,7

РАСХОД НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ ПО НАРОДНОМУ ОБРАЗОВАНИЮ И НАРОДНОМУ ЗДРАВООХРАНЕНИЮ В РСФСР

(В рублях)

Годы	Просвещение	Здравоохранение
1924/25	2,84	2,3
1925/26	3,88	3,46
1926/27	4,78	3,47
1927/28	5,28	данных нет.

НЕКОТОРЫЕ ДАННЫЕ ПО СОЦИАЛЬНОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ В РСФСР

(Из цифр Госплана РСФСР)

Число пенсионеров (единиц)

	1924/25 г.	1925/26 г.	1926/27 г.	1927/28 г.
По РСФСР (без АССР)	73 335	99 730	119 179	210 000
По АССР (без Казакст.)	9 727	12 741	13 451	ок. 25 000
Всего	83 062	112 471	132 630	ок. 235 000
Рост в % к пред. г.	—	135,5	117,9	177,2

Число инвалидных учреждений

	1924/25 г.		1925/26 г.		1926/27 г.	
	Учрежд.	Мест.	Учрежд.	Мест	Учрежд.	Мест.
РСФСР (без АССР)	315	31 176	247	22 728	191	18 879
По РСФСР (включая АССР)	360	—	298	26 942	260	20 399

Стоимость содержания инвалида в инвалидном доме

	1924/25 г.		1925/26 г.		1926/27 г.		В % к 1924/25 г.
	Руб.	К.	Руб.	К.	Руб.	К.	
Всего в год (в руб.)	122	98	167	77	175	52	142,7
В том числе продовольствие (в год)	47	20	58	61	73	43	155,5

Социальное обеспечение (в местном бюджете)

Расходы местного бюджета на социальное обеспечение по §§ сметной номенклатуры (абсолютные данные)

Годы	Всего тыс. руб.	В ТОМ ЧИСЛЕ:		
		Органы	Учрежд	Пенсии и пособия
1924/25	10 270,4	1 029,9	3 558,4	5 250,0
1925/26	16 106,7	1 654,4	3 661,1	9 867,0
1926/27	26 992,4	1 952,0	4 779,5	14 714,8

Темп роста культурных расходов в местном бюджете

(В частности на социальное обеспечение)

Наименование расходов	1924/25 г. (исп.)		1925/26 г. (исп.)		1926/27 г. (назн.)	
	Сумма в млн. руб.	В % к пр. году.	Сумма в млн. руб.	В % к пр. году.	Сумма в млн. руб	В % к пр году.
Расх. местн. бюдж. в целом .	737,1	153,3	870,3	118,1	1 000,9	115,0
В том числе						
Соц. культ.	264,9	142,6	362,3	136,8	485,2	133,9
Расх. на соц. обесп. . .	10,3	162,4	16,1	156,8	27,0	167,6

КРЕСТЬЯНСКИЕ ОБЩЕСТВА ВЗАИМОПОМОЩИ

Рост КОВ

Даты:	Общее колич. КОВ и их объединен. (в тыс.)	Из них сельских КОВ (в тыс.)	В процентном отнош. к общ. кол. КОВ на 1/X—1925 г.
1925 г.—1/X	55	51	100
1926 г.—1/X	72	68	130
1927 г.—1/IV	76½	72	140

Общее число членов КОВ в 1927 г.—18 000 000, т. е. 50 % взрослого крестьянского населения; помощь была оказана в 155 тысячах случаев за полгода.

Число сельскохозяйственных машин в КОВ

1926 г.—1/X 11 060
1927 г.—1/IV . . . . . 16 219, из них 4 тыс. тракторов.

Помощь КОВ больницам, яслям и т. п.

1925/26 г. (первая половина) . . . . . 304 тыс.
1926/27 „ „ „ . . . . . 328 „

Данные по ВОС (Всероссийскому объедин. слепых)

	Отделов	Членов	Артелей	Оборот (в рубл.)
1926 г.—1/X . . .	36	6 000	37	1 250 000
1927 г.—1/X . . .	58	9 000	62	2 900 000

Средняя месячная заработная плата слепого в 1926 г.—24 руб., в 1927 г.—37 руб. 50 коп.

Данные по ВОГ (Всероссийскому объедин. глухонемых)

	Отделов	Членов	Артелей	Оборот (в рублях)
1927 г.—1/I	—	—	—	—
1927 г.—1 X . . .	32	4 039	64	661 500

ОГЛАВЛЕНИЕ

Стр.

От автора 3

ВВЕДЕНИЕ

ЛЕКЦИЯ I. — ПУБЛИЧНЫЕ СЛУЖБЫ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ. . . . . . 7—16

1 Понятие о предмете — Административное право и его внутренняя систематика — Проблема права социальной культуры как подвида административного права

2 Источники и подход к предмету — Общий характер источников — Закон, инструкция, обычная практика — Полезные сборники и литература. — Подход к предмету а) юридический, б) социологический — Значение последнего.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ О ПРАВЕ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖБ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ НА ЗАПАДЕ.

ЛЕКЦИЯ II. — СЛУЖБА ПРОСВЕЩЕНИЯ. — ФРАНЦИЯ (централизованный тип) . . . . . 19—35

1. Исторические общие указания — Значение XIX века в отношении административного права вообще и служб культуры в частности Роль индустриализма и урбанизма. — Централизованный и децентрализованный типы служб. — Проблема служб „факультативных“ и „обязательных“ — Бертелеми о службе просвещения.

2. Служба просвещения (централизованный тип). — Школа во Франции — Выбор Франции как примера. родина административного права; законченность системы, значение Французской революции в области рационалистической идеологии и школьной организации — Организационные идеи революции в службе просвещения всеобщность и светскость школы, единая школа, трудовое начало, организация научного исследования. — Уклон к специальным школам, нужным третьему сословию. — Практические затруднения. — Разрушение старой школы. — Реформы Наполеона; „университетская монополия“.

ЛЕКЦИЯ III. — СЛУЖБА ПРОСВЕЩЕНИЯ ВО ФРАНЦИИ (продолжение). . . . . . 36—57

1. Государственная монополия и сопротивление ей в XIX веке — Законы Гизо, Фаллу, Жобера (1833, 1850, 1875) — Борьба светского начала и католицизма — Законодательство третьей республики

2 Современная организация службы просвещения. — Центральные и местные органы — Подбор персонала — Школьные службы начальная, средняя, высшая школа — Движение к созданию системы профессионального образования (1919)

3 Художественное образование и охрана памятников искусства во Франции — Организация научного исследования — Внешкольное образование — Общая характеристика службы просвещения во Франции.

ЛЕКЦИЯ IV. — СЛУЖБА ПРОСВЕЩЕНИЯ В АНГЛО-САКСОНСКИХ СТРАНАХ (децентрализованный тип). . . . . . 58—79

Стр.

1 Организация службы просвещения в Англии.—Роль частной школы.—Децентрализация — Лестница школ; особенности самоуправления университетов.— Научное исследование и внешкольное образование

2. Организация службы просвещения в Соединенных Штатах.— Федеральное бюро.—Децентрализация службы по штатам — Лестница школ.—Роль частной инициативы и капитала, в частности в научном исследовании.—Техницизм.— Внешкольное образование. -Тенденция к увеличению государственного и федерального начала

3. Общие замечания о западном школьном праве после войны — Принципы школьного дела в послевоенных конституциях — Примеры германской и югославской конституции.— Национальный язык в школе, сложность вопроса.

ЛЕКЦИЯ V.—СЛУЖБА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ НА ЗАПАДЕ. . 80—88

Служба здравоохранения.—Общие замечания.—Общественные бедствия и развитие службы здравоохранения —Франция как пример.—Законы о погребениях и кладбищах — Нездоровые промышленные учреждения —Снабжение городов питьевой водой, минеральные источники и т. д.—Эпизоотии и эпидемии — Современная организация службы здравоохранения во Франции

ЛЕКЦИЯ VI.—СЛУЖБА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ НА ЗАПАДЕ (продолжение). . . . . 89—107

1 Вопрос о борьбе с медицинским шарлатанством и фальсификацией.—Борьба с социальными болезнями (алкоголизм, венеризм, туберкулез, сумасшествие и слабоумие в связи с алкоголизмом) —Постановка дела во Франции, связь с вопросом о правах личности при принудительном воздействии.

2 Некоторые особенности постановки дела здравоохранения в англо-саксонских и скандинавских странах — Децентрализм службы в Англии и Америке.— Борьба с социальными болезнями —„Моральное" воздействие в области венеризма; уклон к принудительности в сфере алкоголизма (готебургская система) и борьба с распространением слабоумия.— Новейшие законодательные опыты в Соединенных Штатах.— Международные конвенции

ЛЕКЦИЯ VII.—СЛУЖБА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НА ЗАПАДЕ . . . . . 108—124

1 Служба социального обеспечения.—Некоторая неясность и широта понятия социального обеспечения —Социальное обеспечение и социальное страхование.— Краткие исторические данные.

2. Социальное обеспечение во Франции.—Пенсионная система англо-саксонских и скандинавских стран — Принципы социального обеспечения в эпоху Французской революции — Позднейшая эволюция —Современная организация социального обеспечения во Франции.— Обеспечение старости в некоторых англо саксонских и скандинавских странах (пенсионная система).

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

ПРАВО СЛУЖБ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ В РУССКОМ ПРОШЛОМ.

ЛЕКЦИЯ VIII.—СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В РУССКОМ ПРОШЛОМ. . . . . 127—142

1 Организация школы непосредственно перед 1917 годом: ряд исторических наслоений —Необходимость их освещения

2. Эволюция дела просвещения в России. -XVII—XVIII века Роль городской буржуазии и зажиточного крестьянства. старообрядческая народная школа.—Правительственные опыты XVIII века.—Академия и университет.—Дворянская и духовная школа.—Тяга к образованию — Вольно-экономическое научное общество.

3. XIX век.—Процесс капиталистического развития.—Эпоха Александра I, идея единой школы, университетский первый устав; министерство просвещения, развитие ученых обществ —Эпоха Николая I, реакция; судьба старообрядческой школы, реакция в средней и высшей школах, второй университетский устав

ЛЕКЦИЯ IX.—СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В РУССКОМ ПРОШЛОМ (продолжение). . . . . 143—162

1 60-е годы — Хозяйственный перелом, его отражение в школьном деле; урок Крымской войны — Развитие школ разных типов — Университетский второй устав (1863 г.) — Женское образование

2 Реакция 70-х и 80-х годов —Раздвоение в средней школе.—Национальная проблема —Земские школы и приходские школы —Городские и уездные училища.—Пестрота типов.—Высшая школа.—Университетский третий устав (1884 г.).

Стр.

3 Революция 1905 г.; ее сравнительно незначительное влияние на школьную систему.
4. Февральская революция 1917 г. — Реформа правописания — Отмена религиозных и национальных стеснений. — Проекты комитета Ольденбурга.

ЛЕКЦИЯ X. — СЛУЖБЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РУССКОМ ПРОШЛОМ . . . . . 163—182

1 Служба здравоохранения в русском прошлом. а) Московская практика XVII в.; XVIII в., XIX век; организация медицинской части, казенная и земская медицина; Красный Крест — Общая характеристика медицинской службы и врачебного устава б) Социальные болезни. — Общая печальная картина. — Мертвая реформа 1916 г.
2 Социальное обеспечение в русском прошлом а) Нищенство XVII—XVIII века. — Политика кнута и ссылки — Приказы призрения Екатерины II и присутствия по разбору нищих Николая I. б) Пенсии чиновничества — Сословное обеспечение у крестьянства — Его дефекты. — Бюрократизация дела призрения слепых, глухонемых, беспризорных и т д — 1917 г — Итоги

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ.

ПУБЛИЧНЫЕ СЛУЖБЫ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ В СОВЕТСКОМ СТРОЕ.

ЛЕКЦИЯ XI. — ОКТЯБРЬСКАЯ РЕВОЛЮЦИЯ И СЛУЖБЫ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ. — СЛУЖБА ПРОСВЕЩЕНИЯ; ЕЕ ПЕРВЫЕ ШАГИ. . . . . 185—201

1. Падение старого режима в России во время мировой войны; „схождение на нет класса былых властителей". Массовый характер революционного движения; осуществление назревших потребностей и идей. — Крушение старой государственной машины и создание новой. — Наркомпрос как пример.
2. Первые шаги послеоктябрьской службы народного просвещения. — Первоначальная сильная децентрализация — „Монополия школы" монополия государственная или ведомственная — Положение о Наркомпросе 11 февраля 1921 г

ЛЕКЦИЯ XII. — СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ . . . . . 202—220

1. Общие замечания — Аппарат службы просвещения — Союзные учреждения. — Комитет ЦИК
2 Организация республиканских наркомпросов — РСФСР и Украина — Особенности других республик.
3. Местные органы службы просвещения
4 Общие начала функционирования службы просвещения в советских республиках.

ЛЕКЦИЯ XIII. — СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ (продолжение). — ВЫСШАЯ ШКОЛА. 221—243

1. Проблема создания новой интеллигенции — „Отеснительное, опрактичение, орабочение" — Принципы 6 августа 1918 г.
2. Реформа высшей школы в РСФСР — 3 периода: период общей демократизации и „декастрирования" (1918—1920 гг); период борьбы за оформление новых начал (1920 — 1922 гг); период переплавки (1922—1925 гг). — Два первые периода
3. Законоположения 1922—1925 гг. а) Положения о вузах, рабфаках, научных работниках, научно-исследовательских институтах б) Студенческие организации, связь с профсоюзами — Секция научных работников в) Краткие замечания об украинской системе.
4 Общие замечания по работе высшей школы над созданием новых интеллигентных кадров. — Состав студенчества. — Минусы и достижения

ЛЕКЦИЯ XIV. — СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ. — СРЕДНЯЯ ШКОЛА . . . . . 244—255

1. Средняя школа в РСФСР. — Техникумы и профтехнические школы — Школа II ступени как часть единой трудовой школы
2. Единая трудовая школа, ее принципы и уставы. — Положение 18 декабря 1923 г.

Стр.

3. Школы крестьянской молодежи как пристройка к средней школе; их значение.
4. Связь школ с населением и с самоуправлением учащихся. — Пионерские форпосты. — Общие замечания.

ЛЕКЦИЯ XV. — СЛУЖБА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ. — НАЧАЛЬНАЯ ШКОЛА. — ЛИКВИДАЦИЯ НЕГРАМОТНОСТИ. — НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА. 256—273

1. Школа I ступени. — Лестница школ в полном объеме: вопросы постепенности перехода, типов школ, учебного года.—Обеспечение школы и учителя.
2. Ликвидация неграмотности.— Принципы: а) принудительности, б) добровольности.
3. Национально-просветительная политика.
4. Общие замечания о других отраслях деятельности службы просвещения.

ЛЕКЦИЯ XVI. — СЛУЖБА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ. . . . . . 274—295

1. Наркомздрав, его возникновение и организация. — Принцип „единства советской медицины". — Соотношение с органами автономных республик и органами Союза ССР. — Конкурирующие учреждения и ведомства (в частности в области физической культуры).
2. Задачи и деятельность Наркомздрава: а) подготовка и регулирование правового положения медицинского персонала, б) санитарное дело (охрана зеленой площади, питьевой воды; кладбища и т. п.), в) охрана детства и материнства, г) медицинская помощь.
3. Борьба с социальными и бытовыми болезнями (алкоголизм, туберкулез, венерические болезни). — Особые меры по борьбе с проказой, оспой, малярией и трахомой.

ЛЕКЦИЯ XVII. — СЛУЖБА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЕ.—ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПО СЛУЖБАМ СОЦИАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ (ПРОСВЕЩЕНИЯ, ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ). . . . . . 296—310

1. Народный комиссариат социального обеспечения (НКСобес); его возникновение и организация. — Центральные и местные органы. — Соотношение с НКТрудом и НКСобесами автономных республик.
2. Задачи и деятельность НКСобеса. — Главные формы обеспечения и группы обеспечиваемых. — Крестьянская взаимопомощь.
3. Вспомогательные общественные организации по советским службам социальной культуры: красные кресты и полумесяцы. — Комитеты помощи больным и раненым красноармейцам (компомы). — Общества слепых и т. д. Ученые и просветительные общества. — Примеры из права РСФСР.
4. Заключительные замечания.

ПРИЛОЖЕНИЕ. — ИЗ КОНТРОЛЬНЫХ ЦИФР ГОСПЛАНА РСФСР . . . . . 312—323

БИБЛИОТЕКА КОММУНИСТИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ.