

Розділ III

ІСТОРІЯ КУЛЬТУРИ, НАУКИ ТА ОСВІТИ

УДК 94(477)073+37.014

В. І. Милько

кандидат історичних наук, старший науковий співробітник,
відділ історії України XIX — початку XX ст.,
Інститут історії України НАН України
(м. Київ, Україна), mylko_v@ukr.net
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0531-1150>

ПІДГОТОВКА ПОВІТОВИХ ОРГАНІВ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗАГАЛЬНОЇ ПОЧАТКОВОЇ ОСВІТИ (1907–1914 рр.)

Проаналізовано особливості освітньої діяльності повітових земств України на початку XX ст. Основну увагу акцентовано на регіональних відмінностях. Доведено, що у вказаний період для всіх губерній були характерні: нерівномірний розвиток мережі початкових навчальних закладів, наявність серйозних коливань у обсягах освітніх бюджетів та державних дотацій. Сприятим вирішенню існуючих проблем могло запровадження загальної початкової освіти, однак остаточній реалізації відповідних планів перешкодили дефіцит коштів, політична кон'юнктура та початок Першої світової війни.

У 1907–1914 рр. освітня діяльність повітових земств України була найбільш продуктивною за увесь період їх існування з точки зору збільшення заробітних плат вчителям та відкриття нових шкіл. Більш успішними у цьому відношенні були земства лівобережних губерній — Чернігівської та Полтавської — і Херсонської, пізніше — деяких торгово-промислових регіонів, наприклад, Маріупольського та Бердянського повітів, як виняток — Вовчанського. Скромніші здобутки демонстрували органи самоврядування Харківської губернії і більшої частини Таврійської, насамперед, на Кримському півострові. В умовах рівномірного розподілу міністерських коштів, вирішальним фактором для успішної підготовки до запровадження загальної початкової освіти ставала ініціативність та зацікавленість земських діячів і місцевого населення.

Ключові слова: земство, початкова освіта, самоврядування, навчальний заклад, субсидія.

V. I. Mylko

Candidate of Historical Sciences (Ph. D. in History),
Senior Research Fellow, Department of the History of Ukraine XIX —
early XX century, Institute of History of Ukraine NAS of Ukraine
(Kyiv, Ukraine), mylko_v@ukr.net
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0531-1150>

PREPARATION OF ZEMSTVOS SELF-GOVERNMENT OF UKRAINE FOR THE IMPLEMENTATION OF COMPULSORY ELEMENTARY EDUCATION (1907–1914)

Abstract

It has been analyzed the peculiarities of educational activity of Ukrainian uyezd zemstvos in the beginning of XX century. The main attention has been paid to regional differences. It has been proved that for a specified period for all provinces was typical uneven development of the network of primary schools, the presence of serious fluctuations in the volume of educational budgets and the government subsidies. Introduction of general primary education could solve existing problems. To realize these plans prevented the deficit of funds, the political situation, the beginning of the First World War.

In 1907–1914, educational activities of the uyezd zemstvos were particularly productive in terms of increasing the wages payments to teachers and the opening of new schools. More successful were zemstvo of the Chernihiv, Poltava and Kherson Governorate, later — trade and industrial Mariupol and Berdyansk uyezds, as an exception — Vovchansk uyezd. Modest results were demonstrated by the self-government of the Kharkiv and Tavria Governorates, primarily, Crimea. All the examples prove that in the conditions of equal distribution of ministerial funds, the main factor was the initiative of Zemsky figures and the interest of the local population.

Keywords: zemstvo, primary education, self-governance, educational institution, subsidy.

На початку третього десятиліття ХХІ ст. Міністерство освіти і науки України декларує плани оптимізувати мережу шкіл для ефективного використання бюджетних коштів. Проблема відсутності у держави фінансів на утримання навчальних закладів та виплату достойної заробітної плати вчителям була не менш актуальною і понад століття тому. На той час до цього додавалася ще і назріла необхідність запровадження загальної початкової освіти. Детальний аналіз шляхів і способів вирішення

цієї проблеми на рівні повітових земств українських губерній напередодні Першої світової війни, коли Російська імперія суттєво наблизилася до прийняття відповідного закону, розкриває не лише маловідомі аспекти питання та дозволяє поглянути на діяльність профільного міністерства крізь призму органів самоврядування, а й сприяє формуванню базових принципів сучасної державної політики у вказаній сфері, порушення яких може мати непередбачувані наслідки для суспільства. Об'ємна та різнопланова джерельна база (у першу чергу, журнали і постанови повітових земських зборів, звіти, доповіді та кошториси управ) демонструє необхідність подальшого дослідження обраної теми та переосмислення стереотипних історіографічних підходів.

Поступове прискорення росту фінансування народної освіти відбувалося з кінця XIX ст., тоді ж у середовищі земських діячів та педагогів тривало обговорення планів щодо необхідності запровадження в Російській імперії обов'язкової початкової освіти. На загальнодержавний рівень ця справа вийшла у 1906 р., коли уряд розпочав розробку відповідного законопроекту та подав остаточний текст на розгляд Державної думи у наступному 1907 р. Спочатку розпуск парламенту другого скликання (1907), потім тривалий розгляд у профільній комісії (1908–1910), пізніше — дискусії під час обговорення депутатами (1910–1912), загальмували процес прийняття законопроекту, а непорозуміння із Державною радою щодо деяких положень узагалі зумовили його відхилення у 1912 р.¹ Наступний документ було представлено у 1913 р., однак початок Першої світової війни та призупинення роботи Державної думи четвертого скликання унеможливили його розгляд. Остання спроба повернутися до цього питання відноситься до 1916 р. Утім подальші революційні події 1917 р. назавжди перекреслили плани запровадити у Російській імперії загальну початкову освіту.

Ці, коротко узагальнені, політичні перипетії зумовили пошук Міністерством народної освіти додаткових механізмів реалізації власних ідей. Ще у 1907 р., не чекаючи рішення Державної думи, міністерство виділило 1,4 млн руб. для видачі кредитів на потреби народної освіти. Із 1908 р. відповідні суми зросли у рази і відомство розпочало системну підготовку до запровадження загальної початкової освіти шляхом збільшення державних асигнувань, які спрямовувалися на підвищення заробітних плат вчителям до рівня 360 руб. Для цих потреб щороку формувалися спеціальні багатомільйонні кредитні фонди. До 1912 р. загальний обсяг

¹ Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва. 1907–1912 гг. / сост. Канцелярией Гос. Думы. Ч. 2: Законодательная деятельность. СПб., 1912. С. 423–426.

коштів, які витрачалися на утримання вчителів початкових шкіл, сягнув майже 30 млн. руб.: у 1908 р. — 6,9 млн, 1909 р. — 6 млн, 1910 р. — 10 млн, 1911 р. — 7 млн². Невикористані на кінець поточного року залишки цих грошей спрямовувалися на будівництво і обладнання меблями нових класів. У 1908 р. на ці потреби було спрямовано майже 2,2 млн руб., у 1909 р. — понад 3 млн руб., у 1910 р. (за даними перших дев'яти місяців) — майже 3,9 млн руб.³ У подальшому фінанси виділялися не лише суто на оплату праці педагогам початкових шкіл (більша частина), а й на утримання нововідкритих вчительських семінарій, педагогічних курсів, ремісничих відділень, додаткових посад інспекторів народних училищ, тощо: у 1912 р. — 9 млн руб., у 1913 р. — 10 млн, у 1914 р. — 3 млн, у 1915 р. — 3 млн руб.⁴

Незважаючи на такі величезні обсяги, вказаних коштів все рівно було недостатньо. За підрахунками самого міністерства, для покриття усіх витрат із розрахунку по 390 руб. на початкову школу (360 руб. на жалування вчителя та 30 руб. (із 1913 р. — 60 руб.) для законовчителя) потрібно не менше 103,4 млн руб. Із них для Київського навчального округу — ≈12,8 млн руб., Харківського — ≈11,7 млн руб., Одеського — ≈6,9 млн руб. Перші два із названих за цієї сумою, а також за кількістю дітей 8–11-ти річного віку та чисельністю шкіл, у всій Російській імперії поступалися лише Московському округу⁵.

Паралельно із підвищенням рівня зарплат вчителям народних шкіл для того, щоб реалізувати плани по запровадженню загальної початкової освіти, міністерство вже у 1908 р. запропонувало створити окремий шкільно-будівельний фонд. Відповідний закон було затверджено у наступному 1909 р., виділена тоді ж сума склала 1 млн руб., у наступному 1910 р. — 4 млн, у 1911 р. — 4,5 млн, у 1912 р. — 5 млн (за іншими даними — 10 млн), у 1913 р. — 14 млн, у 1914 р. — 12,4 млн, у 1915 р. — 10 млн руб.⁶ Цей фонд призначався для видачі позик на побудову нових та розширення існуючих будівель початкових училищ. Максимальний

² ПСЗ РИ. Собр. 3-е. Т. 28, ч. 1. СПб., 1911. С. 228–229; Т. 29, ч. 1. СПб., 1912. С. 472; Т. 30, ч. 1. СПб., 1913. С. 759–760; Т. 31, ч. 1. СПб., 1914. С. 310.

³ Подготовительные работы по введению всеобщего обучения в России (Пособия от министерства народного просвещения земствам и городам с 1907 г. по 1910 г.) // ЖМНП. Новая серия. Часть 31. 1911. Январь. С. 50.

⁴ ПСЗ РИ. Собр. 3-е. Т. 32, ч. 1. СПб., 1915. С. 652–653; Т. 33, ч. 1. СПб., 1916. С. 750–751; Из “Объяснительной записки к смете Министерства народного просвещения на 1916 г.” // ЖМНП. Новая серия. Часть 64. 1916. Август. С. 165.

⁵ Подготовительные работы по введению всеобщего обучения в России // Там же. Часть 14. 1908. Апрель. С. 185.

⁶ Из “Объяснительной записки к смете ... С. 165.

термін позики мав складати не більше 20 років (із 1912 р. — 40 років) під 3% річних, а розмір — не більше 4/5 загальної вартості будівельних робіт⁷. Доречно уточнити, що проблема відсутності матеріальних ресурсів для розширення, ремонту та особливо побудови приміщень навчальних закладів була чи не основною (поруч із забезпеченням педагогічних кадрів) на шляху до запровадження загальної початкової освіти. Станом на початок 1913 р. повітові земства Російської імперії отримали понад 11,47 млн руб. із цього фонду. Серед регіонів-лідерів по загальних об'ємах позик — Катеринославська губ. із 700 тис. руб. Більше неї було виділено лише для Пермської губ. — понад 1,1 млн руб.⁸

На місцях, за винятком міст, головним розпорядником державних коштів ставали, перш за все, повітові органи земського самоврядування, які користувалися довірою суспільства, мали відповідний практичний досвід, кадровий потенціал та матеріально-технічну базу. Вже у 1907 р. міністерство отримало 158 клопотань про отримання субсидій⁹. Враховуючи наростаючий попит було розроблено єдиний механізм отримання коштів. Обов'язковою умовою стало подання проекту шкільної мережі (включаючи так звану “шкільну карту”), плану його втілення та відомостей про наявність місцевих коштів¹⁰. Це було зафіксовано у вищезгаданому законопроекті і, незважаючи на те, що перші два пункти викликали заперечення у депутатів Державної думи, без наявності відповідних документів фінансування не виділялося. Земське самоврядування також зобов'язувалося запровадити безкоштовне навчання та взяти на баланс всі існуючі початкові училища, якщо якісь із них до цього утримувалися сільськими громадами, а також спрямовувати вивільнені внаслідок надходження казенних дотацій кошти на потреби народної освіти.

Для спрощення підготовки необхідного пакету документів (зокрема лише план шкільної мережі включав 28 рубрик) міністерство розробило спеціальну інструкцію. На основі надісланих даних і встановлених лімітів, незалежно від запитуваної суми, вираховувався розмір коштів для певного земства. У 1907–1908 рр. далеко не всі органи самоврядування були обізнані зі специфікою підготовки документації, тож мав місце високий рівень відмов при відносно низькому загальному попиті.

⁷ ПСЗ РИ. Собр. 3-е. Т. 29, ч. 1. СПб., 1912. С. 582–583.

⁸ Школьно-строительный фонд имени Преобразователя России императора Петра Великого (отчёты 1911 и 1912 гг.) // ЖМНП. Новая серия. Часть 48. 1913. Ноябрь. С. 102–103.

⁹ Подготовительные работы по введению всеобщего обучения ... 1908. Март. С. 6–7.

¹⁰ Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва ... С. 419.

Найбільші труднощі в органів самоврядування виникали у процесі визначення меж шкільного району (його радіус мав включати не більше, ніж 3 версти), розрахунку “комплекту” — кількості дітей на одного педагога (передбачалося встановлення максимального значення на рівні ≈ 50 учнів), тлумачення виразу про “мінімальну винагороду вчителям по 360 руб.” та пункту про “місцеві кошти”¹¹.

Серед усіх українських губерній перший запит на отримання міністерської субсидії надійшов від Вовчанського повіту Харківської губернії, який ще з кінця XIX ст. вирівнявся високим фінансуванням та розвитком початкової освіти. Підготовку до запровадження загального початкового навчання тутешнє земство розпочало ще у 1895 р., коли під керівництвом голови управи, відомого мецената і громадського діяча Василя Колокольцова було підготовлено план шкільної мережі та шкільної карти¹². Зважаючи на нові вимоги, у 1907 р. ці документи оновили і подали на розгляд міністерству. Для реалізації планів земство пропонувало поділити увесь повіт на 150 шкільних районів, відкрити 20 нових однокласних училищ та 140 учнівських комплектів у вже існуючих. На 1908 р. запитувана у міністерства сума субсидії на вчительські зарплати склала 67,86 тис. руб., власних коштів передбачалося витратити 25 тис. руб., асигнування від губернського земства на будівельні потреби передбачалися у розмірі 16 тис. руб. (не враховуючи займу у 100 тис. руб. отриманого в 1905 р.). Увесь план запровадження загальної початкової освіти було розраховано до 1917 р. із щорічним фінансуванням шкільного будівництва на рівні 100–105 тис. руб. Після розгляду цієї заявки відомство визнало можливим виділення коштів лише на утримання педагогічного персоналу у 20 нововідкритих училищах (16,95 тис. руб. на 1907 р. і 7,8 тис. руб. на 1908 р.) та призначення 15 тис. руб. одноразової субсидії для переведення всіх шкіл із утримання сільськими громадами на кошти земського самоврядування¹³.

У масштабах всіх українських губерній земство Вовчанського повіту стало єдиним, що отримало у 1907 р. міністерські субсидії на підготовку до запровадження загальної початкової освіти. І незважаючи на те, що відомство виділило не всю запитовану суму, це дозволило активізувати

¹¹ Подготовительные работы по введению всеобщего обучения ... 1908. Март. С. 8–19.

¹² Колокольцов В. Г. К вопросу о введении всеобщего начального образования в Волчанском уезде Харьковской губернии: По сведениям 1891/2 и 1893/4 гг. Харьков, 1895. 68 с.

¹³ Подготовительные работы по введению всеобщего обучения ... 1908. Апрель. С. 171–173.

процес відкриття нових шкіл, збільшити рівень зарплат частині вчителів до рівня 360 руб. і сприяло поступовому наближенню до реалізації планів, які у абсолютній більшості інших регіонів ще не були зафіксовані навіть на папері. Загальна ситуація різко змінилася у наступні роки, коли багатомільйонні суми почали розподілятися по всіх губерніях. Як результат, відбулося стрімке зростання земських освітніх бюджетів. Щорічні витрати у розмірі десятків та більше ста тисяч рублів на початкові школи стали звичною практикою навіть для територіально найменших і найбідніших повітів.

До питання відстоювання власних інтересів перед владою та мінімізації ймовірності відмови земські управи підходили досить винахідливо. У 1908 р. для отримання міністерської підтримки досить наполегливими були дії представників Ананьївського повіту Херсонської губернії. Тутешня управа спочатку подала максимально широкий запит, який мав би покрити всі необхідні витрати. Однак після того як стало відомо про рішення міністерства, з огляду на дефіцит коштів, видавати матеріальну допомогу, у першу чергу, на нововідкриті школи та ретельно вивчати питання про потреби, управа вирішила внести корективи і підготувати дві окремі заявки на отримання: 1) 41,8 тис. руб. на заробітні плати вчителям та утримання шкіл; 2) 49,1 тис. руб. на будівельні потреби. Для підтримки цього клопотання і надання необхідних роз'яснень до Петербургу було командировано голову управи Миколу Унтілова. Це принесло результат, адже переговори із директором Департаменту народної освіти завершилися прийняттям рішення про виділення 39,4 тис. руб. у 1909 р. та 36,4 тис. руб. у наступному. Для порівняння, до цього міністерство видавало для управи лише 3 тис. руб. Обов'язковими умовами для отримання коштів стало запровадження безоплатного навчання, звільнення сільських громад від утримання народних шкіл, подання щомісячних та щорічних звітів про витрати¹⁴. У подальшому, управа щороку надсилала до міністерства додаткові клопотання про виділення коштів на нові школи. Описаний приклад засвідчив результативність нестандартних підходів у поєднанні із ретельною підготовкою та ініціативністю земських діячів.

Подібним чином, однак менш фахово, діяла управа Кролевецького повіту Чернігівської губернії. Розроблені для отримання державних коштів документи були надіслані за посередництва чернігівського губернатора наприкінці жовтня 1908 р. Після цього для підтримки клопотання

¹⁴ Постановления Ананьевского уездного земского собрания сессии 1909 года (с приложением докладов и отчетов управы). Ананьев, 1909. С. 1–4.

до Петербургу відрядили члена управи О. Савицького. Під час його “особистих переговорів у департаменті народної освіти” з’ясувалося, що повітове земство не володіло інформацією про необхідність покриття за рахунок власних коштів не менше 1/3 витрат на побудову нових шкіл і не мало на той час у розпорядженні необхідних фінансів. Тож довелося терміново скликати загальні збори декількох сільських громад та приймати відповідні рішення. Нове клопотання було надіслано лише на початку грудня, тому кредитні кошти почали виділятися вже із наступного 1909 р. (частина із них за рахунок державного бюджету 1908 р.), зокрема, 23,4 тис. руб. — на заробітну плату вчителям 60 шкільних комплектів; 4,1 тис. руб. — на облаштування класними меблями, 31,45 тис. руб. — на будівельні потреби¹⁵.

Одеська повітова земська управа, усвідомлюючи важливість правильного і оперативного ведення діловодства, прийняла у 1909 р. на позаштатну посаду окремого службовця, щоб уникнути “будь-якої повільності”, яка могла б “несприятливо вплинути на інтереси шкіл та управи”¹⁶.

Після чотирьох років дії програми субсидіювання було підсумовано попередні результати підготовчих робіт із запровадження загальної початкової освіти. Порівняння зібраних станом на 1 жовтня 1910 р. по усій Російській імперії даних із звітами окремих повітових управ у деяких випадках демонструє розбіжності. Враховуючи масштаб і рівень узагальненості перших та точність і офіційність других, є серйозні підстави у першочерговій орієнтації саме на статистику земського самоврядування. Окремо варто брати до уваги факт бюрократизму, адже прийняття рішення про виділення коштів не означало їх оперативного надходження. Звичною практикою було очікування грошей по декілька місяців, або взагалі перенесення їх отримання на наступний рік, що суттєво перешкоджало реалізації планів.

За даними Міністерства народної освіти за період 1907–1910 рр. загальний розмір державної субсидії, виділеної для повітових земств українських губерній, складав 2,93 млн руб. Полтавська отримала 627 тис. руб., Херсонська — 615,2 тис. руб., Чернігівська — 528,5 тис. руб., Харківська — 498,8 тис. руб., Катеринославська — 425 тис. руб., Таврійська — 238,7 тис. руб. Зростання кількості запитів та регіонів, які

¹⁵ Журналы Крелевецкого очередного уездного земского собрания 1909 года. Крелевец, 1910. С. 45–49.

¹⁶ Отчёт Одесской уездной земской управы за 1909 год. Одесса, 1911. С. XXVI–XXVII.

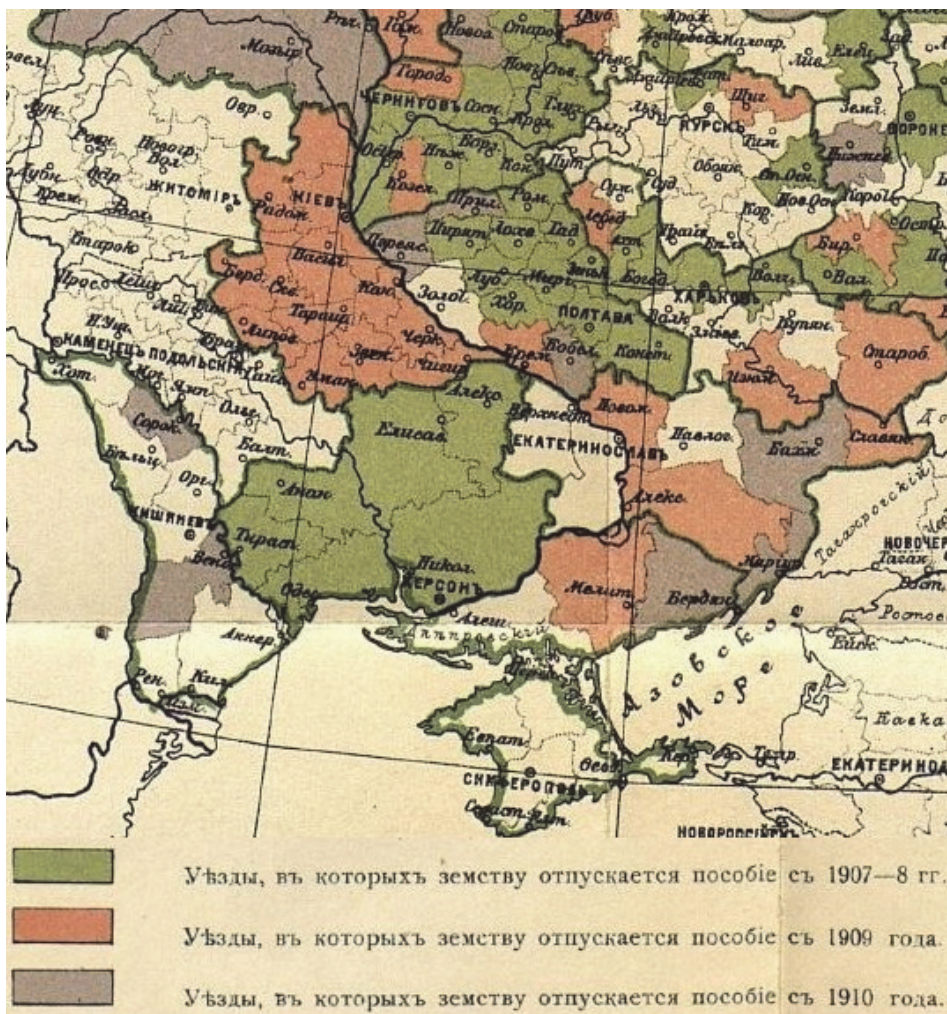
отримували кошти від міністерства, у окремих випадках призвело до пропорційного зменшення виділених коштів із розрахунку на один повіт. У 1907–1908 р. кошти отримали 30 повітових земств чотирьох українських губерній (Харківської, Херсонської, Полтавської і Чернігівської) у розмірі 1,085 млн руб., а у 1909 р. — вже 40 із усіх шести регіонів (за винятком трьох правобережних, де повітових земств на той час ще не існувало) загальним обсягом 1,041 млн руб. Зокрема, якщо у 1908 р. чотири повітові земства Харківської губернії отримали 203,7 тис. руб., то у 1909 р. — вже сім отримали 214,5 тис. руб. У Полтавській губернії у 1908 р. для 10-ти було виділено 251,4 тис. руб., а у наступному році — для 11-ти лише 203,5 тис. руб. і т. д. Для окремих повітів було зафіксовано падіння рівня державної підтримки у декілька разів. Серед подібних прикладів: у 1908 р. Харківське повітове земство отримало майже 64,5 тис. руб., а у 1909 р. — нібито лише 14 тис. руб., Одеське — 52,2 тис. і 7 тис. руб., Ніжинське — 44,85 тис. і 1,95 тис. руб., Миргородське — 27,7 тис. і 5,5 тис. руб. відповідно, тощо¹⁷. Є підстави говорити про неточність цих даних або необхідність проведення додаткових досліджень, оскільки звіти повітових земств навпаки демонструють зростання фінансування. У деякій мірі розбіжності можна пояснити тим, що виділені у 1908 р. кошти доходили до земств лише у наступному 1909 р. Наприклад, у матеріалах Одеської повітової управи зафіксовано отримання у 1908 р. — 6,8 тис. руб., у 1909 р. — 62,8 тис., у 1910 р. — 85,4 тис. руб.¹⁸

Представлена карта із даними за 1907–1910 рр. засвідчує, що лише у Херсонській та Чернігівській губерніях всі повітові земства отримували міністерське фінансування на реалізацію плану запровадження загального початкового навчання. У першій із названих суми були на порядок більшими. Три із тутешніх повітів за період із 1908 р. по жовтень 1910 р. отримали понад 100 тис. руб.: Херсонський — 186,81 тис. (479 шкільних комплектів), Єлисаветградський — 168,48 тис. руб. (432 комплекти), Олександрійський — 120,12 тис. руб. (308 комплектів). На Чернігівщині за загальними обсягами лідирували: Сосницький — 52,65 тис. руб. (135 комплектів), Ніжинський — 46,8 тис. руб. (120 комплектів) та власне Чернігівський — 44,46 тис. руб. (144 комплекти). У Полтавській губернії поза дією програми державної підтримки знаходився лише Золотоніський

¹⁷ Подготовительные работы ... с 1907 г. по 1910 г. ... С. 47–48, 74–81.

¹⁸ Краткие сведения о народных школах в Одесском уезде за 1908 год. Одесса, 1909. С. 16; ... за 1909 год. Одесса, 1910. С. 21–22; Отчёт по народному образованию в Одесском уезде за 1910 год. Одесса, 1911. С. 40.

повіт, а найбільші асигнування було виділено для Костянтиноградського — 74,49 тис. руб. (191 комплект), Хорольського — 68,64 тис. руб. (176 комплектів) і Роменського — 63,18 тис. руб. (162 комплекти)¹⁹.



Повіти українських губерній, які отримували державні субсидії на підготовку до запровадження загальної початкової освіти

Суттєво відставали за показником регіональної охопленості міністерським фінансуванням Катеринославська та Харківська губернії. У кожній

¹⁹ Подготовительные работы по введению всеобщего обучения в России. Вып. 6: Пособия от Министерства народного просвещения земствам и городам с 1907 г. по 1910 г. СПб., 1911. С 30–38.

із них кошти взагалі не виділялися для декількох повітів: Катеринославського, Верхньодніпровського, Павлоградського та Валківського, Зміївського, Сумського, Куп'янського, відповідно. У останньому із перерахованих тривалий час не могли належним чином підготувати фінансовий план та план шкільної мережі, тож на державні кредити розраховувати не доводилося²⁰. Натомість, один із найменших та найбідніших серед українських регіонів — Лебединський повіт Харківської губернії — зміг суттєво наростити асигнування на початкову освіту і подолати позначку у 100 тис. руб. винятково завдяки казенним дотаціям. Зокрема, тут витрачалось: 1) на побудову шкіл: у 1909 р. — 5,1 тис., у 1910 р. — 29,8 тис., а у 1911 р. — аж 102,3 тис. руб.; 2) на їх утримання (заробітна плата, інвентар, ремонт і догляд за приміщеннями): у 1910 р. — 60,9 тис., у 1912 р. — 93 тис., у 1914 р. — 115,8 тис. руб.²¹ На прикладі двох вказаних губерній простежується тенденція, що рівень наближеності до їх адміністративно-управлінських та, разом із тим, торгово-промислових центрів (Катеринослава та Харкова), жодним чином не сприяв належному розвитку початкової освіти та зростанню її фінансування.

Водночас для Катеринославської губернії був характерний випадок виділення досить великої суми в один рік. Мова йде про Маріупольський повіт, який у 1910 р. отримав 127,5 тис. руб. для 327 шкільних комплектів. У якості аналогічного прикладу доцільно назвати і Бердянський у Таврійській губ. — 148,6 тис. руб. (381 комплект)²². Пояснення таких коливань криється у високому економічному розвитку приморських портових регіонів та різниці в загальній площі.

За аналізованими показниками негативно виділялася Таврійська губернія, де без державної підтримки тривалий час залишався увесь Кримський півострів (Перекопський, Євпаторійський, Сімферопольський, Феодосійський повіти), а також материковий Дніпровський повіт. До початку Першої світової війни тутешня ситуація мало змінилася. Наприклад, у Перекопському повіті розвиток початкової освіти забезпечувався, головним чином, зусиллями німецьких громад, які утримували 85 шкіл із 116 існуючих, не кажучи про мережу кримськотатарських конфесійних навчальних закладів (2 медресе та 36 мектебе). Тутешнє земство ще із 1908 р. працювало над підготовкою необхідної документації

²⁰ Журнали Купянского очередного уездного земского собрания 29, 30 сентября, 1 и 2 октября 1910 года: С приложениями. Харьков, 1911. С. 51–52.

²¹ Денежный отчёт Лебединской уездной земской управы за 1910 год. Лебедин, 1911. С. 270–273; ... за 1911 год. Лебедин, 1912. С. 166; ... за 1912 год. Лебедин, 1913. С. 140–143; ... за 1914 год. Лебедин, 1915. С. 78–87.

²² Подготовительные работы ... Вып. 6. С. 30–38.

для отримання міністерського фінансування. Розроблений у 1909 р. план шкільної мережі було визнано незадовільним і три наступні роки пішли на переробку та вдосконалення проекту²³. Земство сусіднього Євпаторійського повіту лише у 1912 р. подало на розгляд Міністерства народної освіти клопотання про отримання понад 91 тис. руб.²⁴

Незважаючи на окремі недоліки регіонального характеру, а також враховуючи додаткові витрати пов'язані із обов'язковістю утримання всіх народних училищ, за період 1907–1910 рр. загальні фінансові витрати повітових земств Російської імперії на початкову освіту зросли майже вдвічі — із 5,458 млн руб. до 10,172 млн руб. (на 86%). Враховуючи власні кошти і державні дотації, в абсолютних, а у деяких випадках і відсоткових, цифрах найбільші показники серед регіонів, які станом на 1910 р. третій рік готувалися до запровадження загального початкового навчання, демонстрували: Херсонський повіт — із 128,2 до 293,9 тис. руб., Єлисаветградський — із 126,6 до 202,6 тис., Олександрійський — із 120,8 до 182 тис., Харківський — із 82,3 до 143,5 тис., Ананьївський — із 58,6 до 127,4 тис., Одеський — із 89,4 до 119,5 тис., Костянтинівградський — із 46,7 до 118 тис., Полтавський — із 67 до 107,3 тис. руб. Натомість більш-менш незначна від'ємна різниця між коштами, які звільнилися у результаті отримання міністерського асигнування та витратами на училища, що раніше фінансувалися сільськими громадами, спостерігалася у Охтирському, Конотопському, Стародубському та Ніжинському повітах (від -1,1% до -11,2%)²⁵. Іншими словами, чим більш активніше певне земство до 1907 р. опікувалося початковою освітою, тим більший зиск воно отримувало від державних субсидій.

Отримуючи об'ємні дотації від міністерства, органи самоврядування не поспішали збільшувати витрати на народні училища із власних джерел. Статистика засвідчує, що напередодні Першої світової війни середньорічний ріст земських зборів був на рівні $\approx 10\text{--}12\%$, у той час як освітнього бюджету, частка якого складала $\approx 1/4$ всіх витрат, менше 2% (для більшості українських повітових земств від +1% до +4%). Суттєве збільшення власних видатків на освіту впродовж 1908–1910 рр. демонстрували лише земства Роменського (+30%), Стародубського (+25%), Пирятинського (+18%), Конотопського (+16%) та Зіньківського (+15%)

²³ Журналы и постановления Перекопского 48 очеред. уездного земского собрания созыва 1913 года и чрезвычайного собрания 25 октября 1913 г. Перекоп, 1914, 271–280.

²⁴ Постановления чрезвычайных и очередного уездных земских собраний 1913 года, и чрезвычайного Евпаторийского уездного земского собрания 22 декабря 1912 года. Евпатория, 1914. 38–40.

²⁵ Введение всеобщего обучения и земские финансы ... С. 54–60.

повітів Полтавської і Чернігівської губерній. Натомість від'ємні показники, на рівні від -1 до -4% були властиві для Харківського, Херсонського і Глухівського. У вже згадуваному Вовчанському повіті, земство якого одним із найперших розпочало реалізувати план підготовки до запровадження загальної початкової освіти, падіння власних видатків за період 1908–1910 рр. складало -11% ²⁶.

Іншу (менш чисельну) категорію складали земства, які аж до 1910 р. не вели відповідної роботи і не отримували казенних дотацій. У цьому випадку розвиток початкової освіти забезпечувався винятково їхніми власними коштами, яких зазвичай не вистачало. Як зазначалося, в окремих випадках навіть наближеність до губернських центрів не покращувала ситуацію. У Катеринославському повіті міністерською підтримкою змогли заручитися лише із 1911 р. Упродовж декількох попередніх років витрати управи на народну освіту коливалися на рівні 60–75 тис. руб. У 1912 р. бюджет зріс більш, ніж удвічі — до 185 тис. руб., однак на кінець року, на фоні традиційного зростання земських недоїмок, не надійшло понад 50 тис. руб. планованих державних кредитів²⁷.

Непростою була ситуація із діяльністю земства Дніпровського повіту — материкової частини Таврійської губернії. До першого отримання у 1911 р. державної фінансової підтримки місцева управа вже виділяла відносно немалі кошти на народні школи в абсолютних цифрах (окремо варто враховувати велику площу повіту): у 1909 р. — 145,5 тис. руб., у 1910 р. — 152,8 тис. руб. У перший рік надходження кредитів від міністерства видатки суттєво зросли — до 291,6 тис. руб. у 1911 р. Утім, затягування реального надходження казенних коштів призвело до перенесення 86,3 тис. руб. витрат на наступний рік та необхідності брати додатковий кредит у Херсонському відділенні Санкт-Петербурзького міжнародного комерційного банку в розмірі 169 тис. руб. Паралельно з цим надзвичайно гостро проявилася проблема зростання недоїмок по земських платежах — за 1912 р. заборгованість зросла на 128,3 тис. руб. Вже у першій половині 1913 р. управі заледве вдавалося покривати загальні поточні витрати та витрати на шкільне будівництво. Більш-менш стабілізувати фінансову ситуацію вдалося наприкінці серпня, коли нарешті надійшла позика із казни. За рахунок цих коштів вдалося закрити згаданий банківський кредит сплативши при цьому понад 8,5 тис. руб.

²⁶ Там же. С. 67–69.

²⁷ Денежный отчёт Екатеринославской уездной земской управы за 1908 год. Екатеринослав, 1909. С. 64–65; ... за 1909 год. Екатеринослав, 1910. С. 62–63; ... за 1910 год. Екатеринослав, 1911. С. 68–69; ... за 1912 год. Екатеринослав, 1913. С. 100–101.

відсотків²⁸. Земській управі довелося піти на такий крок, щоб дотриматися плану запровадження загальної початкової освіти і взагалі не втратити державної підтримки.

Незважаючи на відсутність міністерських дотацій, ігнорувати питання розвитку початкової освіти не могло жодне земство, враховуючи запити суспільства та економічні потреби. За період 1907–1910 рр. особливе збільшення власних коштів, які спрямовувалися на утримання училищ, спостерігалось у Верхньодніпровському (+53,7 тис. руб.), Валківському (+33,5 тис. руб.) та Феодосійському (+21,4 тис. руб.) повітах. Значним зростанням фінансування будівельних робіт виділявся лише Ялтинський (+60,7 тис. руб.); інших освітніх статей — Катеринославський (+33,5 тис. руб.), Куп'янський (+29,2 тис. руб.) та знову Валківський (+24,3 тис. руб.) повіти. Окремої згадки потребують Сімферопольський, Перекопський та Аккерманський повіти, де динаміка зміни об'ємів освітніх бюджетів за той самий період була наступною: +1%, +1% та навіть –0,4% відповідно²⁹.

Порівнюючи дві названі категорії земств, можна зробити висновок, що в обох випадках відбулося зростання освітніх бюджетів. Однак, якщо ті органи місцевого самоврядування, які з 1908 р. здійснювали підготовку до запровадження загальної початкової освіти могли покривати значну частину витрат за рахунок додаткових державних субсидій і менше виділяти власних коштів, то всі інші мали покладатися лише на місцеві, більш обмежені, матеріальні ресурси. У наступні 1911–1912 рр. спостерігалось подальше збільшення кошторисів, а за рахунок вивільнених фінансів стало можливим урізноманітнення витратних статей. Так, якщо раніше земства зазвичай обмежувалися утриманням шкіл різного типу (власних, церковнопарафіяльних та міністерських) та бібліотек і читалень, витратами на діловодство і закупівлю інвентарю, то напередодні Першої світової війни у постійну і активну практику увійшло запровадження заохочувальних виплат за успіхи у навчанні, відкриття власних гімназій та прогімназій, утримання стипендіатів при різноманітних середніх, професійних, вищих навчальних закладах. Така система дозволяла готувати висококваліфіковані професійні кадри, які після навчання у великих містах і навіть столиці імперії поверталися до рідного краю та працювали у системі органів місцевого самоврядування. За рахунок цього, навіть земські управи найвіддаленіших повітів українських губер-

²⁸ Денежный отчёт Днепровской уездной земской управы за 1909 год. Алешки, 1910. С. 66–67; ... за 1910 год. Алешки, 1911. С. 68–69; ... за 1911 год. Алешки, 1912. С. 74–75; ... за 1912 год. Алешки, 1913. С. IV; ... за 1913 год. Алешки, 1914. С. 2–3.

²⁹ Введение всеобщего обучения и земские финансы ... С. 71.

ній могли мати власного стипендіата в котромусь із університетів Києва, Харкова і Одеси, а також інститутах Санкт-Петербургу чи Москви, не кажучи вже про навчальні заклади нижчого рівня — гімназії, сільськогосподарські, промислові, ветеринарні, фельдшерські школи, ремісничі училища, тощо³⁰. При цьому вибір навіть середніх і професійних навчальних закладів виходив далеко на межі рідної губернії. Для прикладу, у 1914 р. Прилуцьке повітове земство утримувало стипендіатів у місцевих чоловічій гімназії та міському училищі, фельдшерській школі і ремісничому училищі Полтави, гімназії Пирятин, Миргородській художньо-промисловій школі та ветеринарно-фельдшерській школі Дубровського кінного заводу цього ж повіту, Новозибківському сільськогосподарсько-технічному училищі (Чернігівська губ.), Суджанському реальному училищі (Курська губ.), Київському художньому училищі, повивально-фельдшерському училищі в Одесі, технічному училищі в Ростові-на-Дону, Вищих жіночих курсах у Києві, Петербурзькому політехнічному і Московському сільськогосподарському інститутах, університетах Києва, Харкова, Москви та навіть Саратова³¹. Деякі із названих міст знаходилися на відстань понад 1000 км.

Із об'єктивних причин найпізніше підготовку до запровадження загальної початкової освіти розпочали повітові земства Правобережної України. У 1909 р. для цих цілей Київська губернська управа отримала кошти у розмірі майже 90 тис. руб. Розроблений нею фінансовий план було розраховано на 20 років. Із 1911 р. відповідну справу продовжили повітові земства. Київське, де кількість шкіл та учнів була найбільшою, порівняно із іншими в регіоні, розробило план, згідно із яким запровадження загальної початкової освіти планувалося розпочати із 1913 р. та завершити до 1926 р. У фінансовому відношенні за орієнтир було взято показники 1912 р., коли витрати на шкільну справу склали майже 150 тис. руб. (із них суто земські кошти — 87,3 тис. руб. або 20,2% всіх зборів). Крім існуючих 17 земських училищ із 53 учнівськими комплектами планувалося відкрити ще 207 шкіл із 455 комплектами (в середньому по 31 комплект на рік). Однак уже в 1912 р. став проявлятися дефіцит коштів і до початку Першої світової війни не вдалося дотриматися запланованих показників. Лише на будівельні потреби необхідно було до 200 тис. руб. на рік (за цінами 1911–1912 рр.), не кажучи про заробітні плати та

³⁰ Див.: *Милько В.* Регіональна специфіка освітньої діяльності повітових земств України (друга половина XIX — початок XX ст.) // Український історичний збірник. Київ, 2019. Вип. 21. С. 38–39.

³¹ Постановления 49 Прилуцкого уездного земского собрания 1913 года и доклады земской управы с приложениями к ним. Прилуки, 1914. С. 463–468.

утримання шкіл ($\approx +15$ тис. руб. щороку). Загалом, земство Київського повіту до 1926 р. планувало витратити 5,17 млн руб.: 2,65 млн руб. власних коштів та 2,52 млн міністерських³². Показово і те, що у випадку реалізації цих планів повернення всіх державних позик мало відбутися не раніше 1946 р.

Попри безумовно загальну позитивну картину окремо необхідно акцентувати увагу на деяких негативних тенденціях, пов'язаних із підготовкою до запровадження загальної початкової освіти. Отримання державних асигнувань на підвищення зарплат вчителям спричинило зменшення або скасування виплат їм безпосередньо земських надбавок. Крім того, різке зростання бюджетів не завжди супроводжувалося належним контролем за витратами, зокрема на будівельні і ремонтні роботи. Траплялися випадки недобросовісного виконання замовлень підрядниками і, відповідно, скарг громади. Це питання обговорювалося у 1910 р. на земських зборах Куп'янського повіту Харківської губернії. Наголошуючи на необхідності посилення технічного нагляду тутешній гласний Іван Гонтарев відзначав, що “уповноважені сільських громад можуть недоглянути недоліки будівництва через могорич”³³. У результаті земство прийняло рішення найняти спеціальних наглядачів із числа вчителів і виплатити їм по 100 руб. одноразової винагороди. У Конотопському повіті Чернігівської губернії цю функцію виконував тимчасово запрошений технік, який отримував 1000 руб. на рік.

Варто враховувати, що отримані від міністерства кошти мали статус відсоткової позики, яку потрібно було повертати. Як результат зростала заборгованість повітових земств, а оплата рахунків подекуди відтермінувалася. Зазвичай основними методами вирішення подібних проблем була не оптимізація витрат, а отримання нових позик у банківських установах, губернському земстві чи різноманітних загальноімперських акціонерних товариствах. Для об'єктивності варто додати, що ще більш несвоєчасними та недобросовісними платниками показали себе міські органи самоврядування.

Важливою проблемою, яка супроводжувала підготовку до запровадження загального початкового навчання у всіх губерніях, був дефіцит вчителів. Навіть за наявності коштів неохоплених навчанням дітей виявилось набагато більше, ніж кваліфікованих педагогічних кадрів. До

³² Народное образование в Киевской губернии (До 1912 года) // ЖМНП. Новая серия. Часть 48. 1913. Ноябрь. С. 71–73, 76–82.

³³ Журналы Купянского очередного уездного земского собрания ... 1910 года ... С. 49–50.

цього додавалося і те, що, враховуючи незадовільне матеріальне становище, щороку спостерігався відтік працюючих кадрів на рівні 5–10%. Наприклад, для Чернігівської губернії, за попередніми розрахунками, щороку потрібно було 600 нових вчителів³⁴. Водночас у 1910 р. в Київському навчальному окрузі понад 100 тисяч дітей (!) не прийняли до шкіл у зв'язку із “тісністю приміщень”³⁵.

Початок Першої світової війни унеможливив реалізацію планів по запровадженню загальної початкової освіти. Із кінця 1914 р. асигнування на ці потреби суттєво зменшилися, виділення земствам коштів на нові будівельні роботи було призупинено, а заплановане підвищення заробітних плат вчителям відтерміновано. Повернення до планів запровадити загальну початкову освіту у 1916 р. було занадто запізним.

Узагальнюючи результати діяльності профільного міністерства в аналізованій сфері, доцільно погодитися із думкою повітового інспектора народних училищ Миколи Кібардіна про негативне значення відсутності у Російській імперії закону про запровадження загальної початкової освіти, адже це зумовило рівномірний розподіл десятків мільйонів рублів по всіх земських губерніях. Такий, на перший погляд, справедливий принцип жодним чином “не враховував ніяких місцевих особливостей чи побутових умов життя”. Застосувавши його у 1908 р., коли було виділено перші серйозні асигнування і ставилося завдання стимулювати роботу органів земського та міського самоуправління щодо підготовки єдиного плану шкільної мережі, міністерство так і не спромоглося знайти іншого підходу, крім механічного, у міру можливостей бюджету, нарощування виділених кредитів. Відтак, “незважаючи на значне збільшення чисельності учнів та вчителів, завдяки надходженню казенних коштів, загальні результати у питанні про грамотність невітніші”³⁶.

У цілому, діяльність тих повітових земств України, які ще із 1908–1909 рр. розпочали підготовку до запровадження загальної початкової освіти і безперервно проводили її впродовж наступних 5–6 років, без перебільшення була вражаючою. Збільшення заробітної плати вчителям, у деяких регіонах у декілька разів, не лише суттєво покращило їх загальне матеріальне становище, а й сприяло вивільненню коштів для вдосконалення професійної підготовки та, відповідно, підвищення рівня освіти

³⁴ Акимов В. В. Земская работа по подготовке народных учителей // ЖМНП. Новая серия. Часть 56. 1915. Апрель. С. 146.

³⁵ Результаты однодневной переписи народных школ в России 18-го января 1911 г. // ЖМНП. Новая серия. Часть 52. 1914. Июль. С. 34.

³⁶ Кибардин Н. К вопросу о введении всеобщего обучения // ЖМНП. Новая серия. Часть 70. 1917. Июль–август. С. 73–75.

населення. Небувалого масштабу у досліджуваний період набули будівельні роботи, які поживляли місцевий ринок товарів і послуг, створювали додаткові робочі місця. Їх результати втілилися у сотнях нових сільських шкіл, у тому числі побудованих у стилі українського архітектурного модерну. Більш успішними у справі підготовки до запровадження загальної початкової освіти були земства лівобережних губерній — Чернігівської та Полтавської — і Херсонської, пізніше — деяких торгово-промислових регіонів, наприклад, Маріупольського та Бердянського повітів, як виняток — Вовчанського. Скромніші здобутки демонстрували органи самоврядування Харківської губернії і більшої частини Таврійської, насамперед, на Кримському півострові. Описані нами приклади демонструють, що при умові реалізації принципу рівномірного розподілу міністерських коштів, вирішальним фактором для успішної підготовки до запровадження загальної початкової освіти ставала ініціативність та зацікавленість земських діячів і місцевого населення. Перед сучасним поколінням стоїть завдання збереження низки побудованих напередодні Першої світової війни цегляних та кам'яних будівель земських шкіл, які, хоч і мають статус об'єктів культурної спадщини (здебільшого, однак не завжди), але потребують більшої уваги державної влади і органів місцевого самоврядування.

REFERENCES

1. Akimov, V. V. (1915). Zemskaya rabota po podgotovke narodnyh uchiteley. *Jurnal Ministerstva narodnogo prosvescheniya — Journal of the Ministry of Public Education*, 56, 145–183. [in Russian].
2. Kibardin, N. (1917). K voprosu o vvedenii vseobshego obucheniya. *Jurnal Ministerstva narodnogo prosvescheniya — Journal of the Ministry of Public Education*, 70, 73–85. [in Russian].
3. Kolokoltsov, V. G. (1895). *K voprosu o vvedenii vseobshego nachalnogo obrazovaniya v Volchanskom uезде Harkovskoy gubernii: Po svedeniyam 1891/2 i 1893/4 gg.* Kharkov. [in Russian].
4. Mylko, V. (2019). Rehionalna spetsyfika osvithoi diialnosti povitovykh zemstv Ukrainy (druha polovyna XIX — pochatok XX st.) [Regional specificity of educational activity of Ukrainian county zemstvos (the second half of XIX — the beginning of XX cent.)]. *Ukrainskyi istorychnyi zbirnyk — Ukrainian Historical Collection*, (21), 24–41.