

УДК 340.12

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА БЕСПЛАТНОСТИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В 1917–1930 гг. The Implementation Problems of the Free Education Principle in 1917–1930

Т. М. Ашенова – преподаватель кафедры теории и истории государства и права Омской юридической академии

T. M. Ashenova – teacher of the Department of Theory and History of State and Law of the Omsk Law Academy



Аннотация. В статье рассматривается проблема организации советской системы образования на начальном этапе становления и вопросы ее финансирования. Представлены нормативные правовые акты, закрепившие принцип бесплатности образования, особый режим оплаты труда педагогических работников, организации деятельности образовательных учреждений.

The article deals with the organization problem of the Soviet education system on the primary formation stage and its financing problems. Here are presented the normative law acts which secured the free education principle, the special labor payment norms of teachers and educational institutions activities organization.

Ключевые слова: принцип бесплатности и общедоступности образования, нормы оплаты труда, взимание платы в учебных заведениях.

Universal access and free education principle, labor payment norms, payment collection in educational institutions.

Советское государство с первых дней возникновения большое значение придавало сфере народного образования, с помощью различных правовых средств регулируя важные аспекты образовательной системы и образовательной деятельности.

Концепция развития народного образования определила основные принципы: единства и преемственности образования, трудового воспитания и политехнического обучения, светскости образования, общедоступности и бесплатности образования, которые легли в основу политики Советского государства в сфере образования в 1917–1930 гг. и нашли отражение в законодательстве. Так, в обращении к гражданам России «О народном просвещении» от 29 октября

1917 г. А. В. Луначарский определил цель: «Добиться в кратчайший срок всеобщей грамотности путем организации сети школ, введения всеобщего обязательного и бесплатного обучения», организация «единой для всех граждан абсолютно светской школы» [3]. Статья 17 первой российской Конституции 1918 г. закрепила: «В целях обеспечения за трудящимися действительного доступа к знаниям РСФСР ставит своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное всестороннее и бесплатное образование» [2]. Дело строительства системы народного образования имело общегосударственное значение, ее финансирование определялось ст. 84 Конституции РСФСР [2], положением «Об организации дела народного образования в РСФСР»

от 18 июня 1918 г. [17] и декретом СНК РСФСР «О финансировании государственных предприятий» от 4 марта 1919 г. [11, с. 126], в соответствии с чем для удовлетворения потребностей общегосударственного значения в распоряжение местных Советов предоставлялись кредиты из Государственного казначейства РСФСР, которые наравне с кредитами, утвержденными по сметам на местные нужды, должны были расходоваться в пределах сметных подразделений по прямому назначению и не могли быть использованы на удовлетворение каких-либо других нужд (ст. 85 Конституции РСФСР 1918 г.).

Также в нормативных правовых актах, регулирующих образовательные отношения, закрепление получил принцип бесплатности образования на всех ступенях обучения: декрет СНК РСФСР от 20 ноября 1917 г. «Декларация по дошкольному воспитанию» [1, с. 387] закреплял принцип общественного (бесплатного) воспитания детей с первого дня рождения ребенка; положение «О единой трудовой школе РСФСР», утвержденное декретом ВЦИК от 16 октября 1918 г., в ст. 3 устанавливало бесплатное обучение в средней школе [15]; в положении «О высших учебных заведениях РСФСР» от 2 сентября 1921 г. также был закреплен принцип бесплатности образования [16]. Так, декретом ВЦИК от 27 октября 1921 г. «О воспрещении обязательного взимания платы со всех советских учебных заведений» всем низшим, средним и высшим, в том числе специальным учебным заведениям запрещалось взимать плату в какой бы то ни было форме, а также «оказывать преимущества» учащимся, чьи родители добровольно облагали себя платой в пользу учебного заведения (ст.ст. 1–2). Нарушение данной нормы декрета, а также отказ учащемуся или его родителю в обучении или в приеме в учебное заведение за неучастие в добровольных взносах считалось преступлением по должности, за которое виновные лица из учебной администрации и педагогического персонала подвергались ответственности по приговору народного суда [5].

Вместе с тем, несмотря на законодательное закрепление принципа бесплатности образования, практика показала, что создание новой советской системы образования, сети образовательных учреждений, обеспечение их систематического финансирования (на постройку и оборудование школ, содержание личного состава, организацию питания, снабжение обувью, одеждой и учебны-

ми пособиями), достойной оплаты учительского труда, государственного поощрения студенчества требовало огромных финансовых расходов.

Организация системы образования предусматривала формирование педагогического корпуса для новой системы просвещения и управленческого персонала. Оплата труда работников просвещения производилась на основании особых норм и правил применения этих норм согласно декрету СНК РСФСР «О нормах оплаты учительского труда» [7], положению ВЦИК РСФСР от 1 ноября 1918 г. «Об оплате служащих по учено-учебной части в ученых и научно-технических учреждениях, высших учебных заведениях, библиотеках, архивах и музеях РСФСР» [12], положению ВЦИК РСФСР от 10 мая 1919 г. «Ставки работникам просвещения» [18], декрету СНК РСФСР от 15 мая 1925 г. «О минимальных ставках заработной платы для учителей профессионально-технических школ» и т. д.

Для занятия должностей в отделах Наркомпроса применялись общие правила трудового законодательства, тесным образом связанные с финансовым правом. Материальное обеспечение работника зависело от его правового статуса. Согласно декрету СНК РСФСР от 17 июня 1918 г. «Об оплате труда служащих и рабочих советских учреждений» заработная плата определялась по тарифам соответствующих профсоюзов, утвержденных Наркоматом труда (ст. 3). Градация работников Наркомпроса осуществлялась на основании положения главы 2 декрета. Выделялось четыре группы, которые, в свою очередь, делились на категории. Сотрудники и работники Наркомпроса и руководители отделов относились к первой группе, им устанавливался оклад в размере 800 рублей в месяц. Преподаватели средних общеобразовательных и профессиональных учебных заведений, воспитательский персонал, учителя учительских семинарий и учительских институтов, учителя высших начальных училищ и аналогичные должности по ведомству Наркомпроса относились ко второй категории второй группы служащих, и для них устанавливался оклад в размере 600 рублей [7]. Нормы оплаты труда педагогических работников общеобразовательных учреждений распространялись на преподавателей высшей школы. Таким образом, норма оплаты труда педагогических работников ставилась в зависимость от статуса учителя, выслуги лет, количества выработываемых часов, тем и определялась специфика образовательной деятельности.

В 1921 г. государство ввело стипендиальное обеспечение учащихся. Согласно декрету СНК РСФСР «Об учебной профессионально-технической повинности» устанавливалось, что размер студенческих стипендий должен соответствовать шестому разряду третьей группы промышленных предприятий общетарифной сетки [14], устанавливаемой Наркоматом труда РСФСР. Правовое положение студентов, их материальное обеспечение регулировалось также постановлением СНК СССР от 2 апреля 1927 г. «О стипендиях, выдаваемых отдельными государственными предприятиями учащимся высших учебных заведений – на весь срок обучения, тенденция уменьшения количества, увеличение государственных стипендий» [10], постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 июля 1928 г. «Об усилении финансирования технического образования и об улучшении материального обеспечения студенчества» [13], постановлением ЦИК и СНК СССР от 16 сентября 1930 г. «О материальном обеспечении учащихся высших учебных заведений, техникумов и рабфаков и о порядке направления на работу лиц, окончивших высшие учебные заведения и техникумы» [6] и др.

Принцип бесплатности образования стал носить декларативный характер, и взимание платы за обучение как временная мера имела законодательное закрепление. Так, постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 24 января 1927 г. «О взимании платы в учебных и воспитательных учреждениях» [4] устанавливало, что плата за учение временно сохраняется во всех высших учебных заведениях и техникумах, состоящих в ведении Наркомпроса РСФСР, а также на просветительные и учебно-воспитательные учреждения, находящиеся в ведении других народных комиссариатов, кроме коммунистических высших учебных заведений, рабочих факультетов и педагогических техникумов.

Центральным исполнительным комитетам автономных республик, не имеющим губернского деления, а также краевым, областным и губернским исполнительным комитетам временно разрешалось устанавливать взимание платы за учение с учебных заведений, находящихся в их ведении. Размер платы за содержание, обучение и воспитание устанавливался Советами народных комиссаров автономных республик (ст. 2 постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 24 января 1927 г. «О взимании платы в учебных и воспи-

тательных учреждениях») (табл. 1). Из данных, приведенных в таблице, следует, что для рабочих и служащих размер платы за обучение зависел от правового положения в обществе и от размера заработной платы. Дошкольные учреждения сверх установленной платы за обучение и воспитание могли взимать плату за питание в размере себестоимости (ст. 4). При исчислении платы кроме социального положения учитывалось количество обучающихся из каждой семьи. Так, при наличии двух лиц, одновременно обучающихся в учебных заведениях, находящихся на иждивении одного лица, плата понижалась на 30 % за каждого, трех лиц – на 40 %, более трех лиц – на 50 % (ст. 6).

Статья 8 постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 24 января 1927 г. «О взимании платы в учебных и воспитательных учреждениях» определяла также круг лиц, которые полностью освобождались от платы за обучение и воспитание. Все поступления от платы за учение в вузах и техникумах, находящихся на государственном бюджете, составляли специальные средства данного учебного заведения. В учебных заведениях, находящихся на местном бюджете, эти средства расходовались в порядке, установленном исполнительными комитетами, так чтобы не менее 50 % осталось в ведении учреждения (ст. 14 постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 24 января 1927 г.).

Постановление ВЦИК РСФСР и СНК РСФСР от 27 сентября 1926 г. «О хозяйственных операциях учреждений, состоящих на государственном бюджете» регламентирует процесс создания специального денежного фонда [8, 9], необходимого для регулирования нужд образования и т. д. Ведь деятельность образовательных учреждений имеет особый финансовый порядок, т. к. у них нет оборотных средств, а есть выделяемые им периодические ассигнования из одного и того же источника (государства), кругооборот средств отсутствует. Особенности деятельности данных организаций определяется и правовой режим выделяемых им средств, порядок их расходования. В расходы в основном входят заработная плата сотрудников, а также расходы, необходимые для создания условий работы персонала (отопление, помещение, освещение, канцелярские, командировочные расходы и т. д.) [11, с. 128]. При этом школы и иные образовательные учреждения пользовались льготами при оплате коммунальных услуг, заготовке топлива,

Взимание платы в образовательных учреждениях (1927 г.) [4]

Субъекты педагогических отношений	Высшие учебные заведения	Техникумы	Школы	Дошкольные учреждения
Рабочие и служащие и члены их семейств вносят плату в процентном соотношении к их заработку	До 255 рублей	До 150 рублей	До 100 рублей	До 100 рублей
Крестьяне, источником существования которых является сельское хозяйство, если платят единый сельскохозяйственный налог в размере не менее 15 руб. в год с хозяйства, а равно члены их семейств, находящиеся на их иждивении, вносят плату	В размере уплачиваемого налога – до 100 рублей	В размере уплачиваемого налога – до 75 рублей	В размере уплачиваемого налога – до 60 рублей	В размере уплачиваемого налога – до 50 рублей
Кустари, имеющие патенты, и члены их семейств, находящиеся на их иждивении, вносят плату	В 1,5 размера подоходного налога – до 300 рублей	В размере подоходного налога – до 200 рублей	В 0,5 размера подоходного налога – до 125 рублей.	В 0,5 размера подоходного налога – до 125 рублей.
Кустари, кооперированные в промышленные артели, и члены сельскохозяйственных коллективов, получающие ежемесячную плату от артели или коллектива, и члены их семейств, находящиеся на их иждивении, в отношении платы за учение и воспитание приравниваются к рабочим и служащим	До 255 рублей	До 150 рублей	До 100 рублей	До 100 рублей
Ремесленники и кустари-одиночки, занимающиеся своим промыслом без применения наемного труда, а равно кустари, имеющие не более двух учеников в возрасте до двадцати лет, а также члены их семейств, находящиеся на их иждивении, вносят плату	В размере подоходного налога – до 100 рублей	В размере подоходного налога – до 75 рублей	В 0,5 размера подоходного налога – до 60 рублей	В 0,5 размера подоходного налога – до 50 рублей
Лица свободных профессий (вольно практикующие врачи, члены коллегии защитников и т. п.), а также члены их семейств, находящиеся на их иждивении, вносят плату	В 1,5 размера подоходного налога – до 350 рублей	В размере подоходного налога – до 250 рублей	В 0,5 размера подоходного налога – до 250 рублей	В 0,5 размера подоходного налога – до 250 рублей
Лица, живущие на нетрудовые доходы, и лица, находящиеся на их иждивении, вносят плату	До 500 рублей	До 400 рублей	До 300 рублей	До 250 рублей

отпуске лесных строительных материалов и прочими льготами, которые предоставлялись государственным учреждениям (ст. 42 декрета СНК РСФСР от 18 декабря 1923 г.). Как видим, образовательные учреждения имели особый финансовый режим, в том числе при оплате труда работников сферы образования.

Таким образом, организация системы образования, достижение целей государственной политики в сфере образования, обеспечения функционирования всех учреждений, деятельности педагогических работников требовало колоссальных материальных затрат, поэтому финансовые отношения в сфере образования регулировались в особом порядке.

Библиографический список

1. Декларация по дошкольному воспитанию : декрет : [принят Советом нар. комиссаров РСФСР 20 нояб. 1917 г.] // Нар. образование в СССР. Общеобразоват. шк. : сб. док. 1917–1973 гг. – М., 1974.
2. Конституция РСФСР (Основной закон) от 10 июля 1918 г. // Собр. узаконений РСФСР. – 1918. – № 51. – Ст. 582.

3. Луначарский, А. В. О народном просвещении : обращение народного комиссара по просвещению / А. В. Луначарский // Собр. узаконений РСФСР. – 1917. – № 2. – Ст. 16.
4. О взимании платы в учебных и воспитательных учреждениях : постановление : [принято Всерос. Центр. исполн. комитетом и Советом нар. комиссаров РСФСР 24 янв. 1927 г.] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.libussr.ru (дата обращения: 10.03.2010).
5. О воспрещении обязательного взимания платы во всех советских учебных заведениях : декрет : [утв. Всерос. Центр. исполн. комитетом 27 окт. 1921 г.] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.libussr.ru (дата обращения: 10.03.2010).
6. О материальном обеспечении учащихся высших учебных заведений, техникумов и рабфаков и о порядке направления на работу лиц, окончивших высшие учебные заведения и техникумы : постановление : [принято Центр. исполн. комитетом и Советом нар. комиссаров СССР 16 сент. 1930 г.] // Собр. законов СССР. – 1930. – № 47. – Ст. 488.
7. О нормах оплаты учительского труда : декрет : [принят Советом нар. комиссаров РСФСР 16 окт. 1918 г.] // Собр. узаконений РСФСР. – 1918. – № 47. – Ст. 552.
8. О предоставлении Центральному дому коммунистического воспитания при учебных заведениях специального денежного фонда : декрет : [принят Советом нар. комиссаров РСФСР 14 ноября 1923 г.] // Собр. законов СССР. – 1923. – № 89. – Ст. 870.
9. О специальных средствах Народного комиссариата просвещения по Отделу научных учреждений и подведомственным им научным и научно-художественным учреждениям : декрет : [принят Советом нар. комиссаров РСФСР 18 июля 1923 г.] // Собр. законов СССР. – 1923. – № 85. – Ст. 823.
10. О стипендиях, выдаваемых отдельными государственными предприятиями учащимся высших учебных заведений – на весь срок обучения, тенденция уменьшения количества, увеличение государственных стипендий : постановление : [принято Советом нар. комиссаров СССР 2 апр. 1927 г.] // Собр. узаконений РСФСР. – 1927. – № 16. – Ст. 176.
11. О финансировании государственных предприятий : декрет : [принят Советом нар. комиссаров РСФСР 4 марта 1919 г.] // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967 гг.). – М., 1967. – Т. 1.
12. Об оплате служащих по учено-учебной части в ученых и научно-технических учреждениях, высших учебных заведениях, библиотеках, архивах и музеях РСФСР : положение : [утв. Всерос. Центр. исполн. комитетом РСФСР 1 нояб. 1918 г.] // Изв. ВЦИК. – 1918. – 1 нояб.
13. Об усилении финансирования технического образования и об улучшении материального обеспечения студенчества : постановление : [принято Центр. исполн. комитетом и Советом нар. комиссаров СССР 27 июля 1928 г.] // Собр. узаконений РСФСР. – 1928. – № 46. – Ст. 410.
14. Об учебной профессионально-технической повинности : декрет : [принят Советом нар. комиссаров РСФСР 29 июля 1920 г.] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_737.htm (дата обращения: 10.09.2012).
15. Положение о единой трудовой школе РСФСР : декрет : [утв. Всерос. Центр. исполн. комитетом 16 окт. 1918 г.] // Собр. узаконений РСФСР. – 1919. – № 74. – Ст. 812.
16. Положение о высших учебных заведениях РСФСР : декрет : [принят Советом нар. комиссаров РСФСР 2 сент. 1921 г.] // Собр. узаконений РСФСР. – 1921. – № 65. – Ст. 486.
17. Положение об организации дела народного образования в РСФСР : декрет : [принят Советом нар. комиссаров РСФСР 18 июня 1918 г.] // Собр. узаконений РСФСР. – 1918. – № 46. – Ст. 551.
18. Ставки работникам просвещения : положение : [утв. Всерос. Центр. исполн. комитетом РСФСР 10 мая 1919 г.] // Изв. ВЦИК. – 1919. – 9 мая.