

# ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 37:94(47)

## К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В 1917–1918 ГГ. On the Issue of Central Education Authorities Formation in 1917–1918

**Т. М. Ашенова** – преподаватель кафедры конституционного и международного права Омской юридической академии;

**М. А. Кожевина** – профессор кафедры конституционного и международного права Омской юридической академии, доктор юридических наук, доцент

**T. M. Ashenova** – Teacher of the Constitutional and International Department of the Omsk Law Academy;

**M. A. Kozhevina** – Professor of the Constitutional and International Department of the Omsk Law Academy, Doctor of Law Sciences, Associate Professor



**Аннотация.** В статье рассматривается процесс организации системы управления образованием в 1917–1918 гг., особенности ее формирования, также выделены уровни образования в хронологической последовательности.

*The article deals with the organization process problems of the education administration system in 1917–1918, formation peculiarities. The standards of education are distinguished in chronological succession.*

**Ключевые слова:** управление образованием, управленческие отношения в сфере образования, Народный комиссариат по просвещению, Государственная комиссия по просвещению, Государственный комитет по народному образованию.

*Education administration, management relations in the sphere of education, Volk education commissariat, Education state commission, Volk education state committee*

Формирование новой государственности в России в 1917–1918 гг. было сопряжено с качественной реконструкцией не только системы власти, но и системы управления в разных сферах жизнедеятельности, в том числе образовательной. Управление образованием, как отмечает В. И. Шкатулла, есть деятельность органов

власти, направленная на повышение эффективности образования, достижение целей образовательной политики<sup>1</sup>. Система управления образованием зависит от организации власти в государстве в целом, особенностей системы образования в стране, структуризации органов управления, что позволяет обеспечить баланс публично-

<sup>1</sup> См.: Шкатулла В. И. Образовательное право. М., 2001. С. 21.

го и частного интересов в данной сфере, определить характер и степень государственного вмешательства в образовательную деятельность.

Управленческие отношения выстраиваются как по вертикали – отношения субординации, так и по горизонтали – отношения координации<sup>2</sup>. Отношения, возникающие в системе управления образованием, представляют весьма сложную конструкцию, в рамках которой следует выделить уровни системы, на каждом из которых формируются отношения между различными субъектами. Так, к первому уровню мы относим связи между государством (центральными и местными органами власти) и органами управления образо-

ванием. Второй уровень – отношения непосредственно в системе управления образованием, это отношения внутриведомственные – между отделами и вневедомственные – между органом образования и иными ведомствами, т. е. на данном уровне управленческие отношения выстраиваются и по вертикали, и по горизонтали. Третий уровень касается взаимоотношений государства, органов управления непосредственно с образовательными учреждениями. На отдельном уровне мы располагаем систему самоуправления в образовательных учреждениях. Она существовала не во всех учреждениях, поэтому рассматриваем как факультативную (рис. 1).

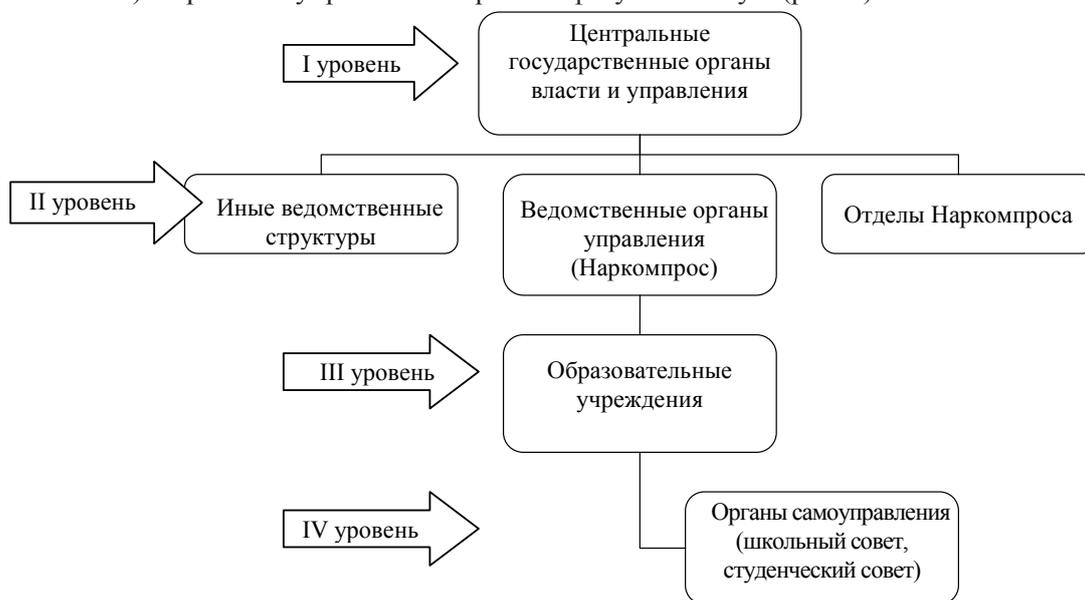


Рисунок 1. Уровни управления в сфере образования

В 1917–1918 гг. создается новая система управления образованием, однако при этом сохраняются некоторые элементы системы управления дореволюционного периода. Рассмотрим, каким образом выстраивалась система управления образованием на первом уровне.

Начало формированию советской системы управления было положено II Всероссийским съездом Советов. На основе декрета от 26 октября 1917 г. «Об образовании рабочего и крестьянского правительства» было сформировано советское правительство – Совет Народных Комиссаров<sup>3</sup> (далее – СНК РСФСР). СНК сочетал законодательные, распорядительные и исполнительные функции<sup>4</sup>. В его состав входили 13 комис-

саров, возглавлявших комиссариаты, созданные для управления различными сферами жизни государства. В том числе был образован и Народный комиссариат по просвещению, который возглавил А. В. Луначарский.

Следует отметить, что наркоматы, находясь в подчинении СНК РСФСР, в первые годы становления Советской власти экстраполировали на свою деятельность большую часть его полномочий, тем самым приобретая законодательные и управленческие функции одновременно. Этот факт сказался на авторитете наркоматов в части правового регулирования, и Наркомат просвещения не был исключением. Его постановления, инструкции и деловая документация иногда прини-

<sup>2</sup> См.: *Административное право России* / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2011. С. 14.

<sup>3</sup> См.: *Об учреждении Совета Народных Комиссаров* : декрет ВЦИК от 27 окт. 1917 г. // Декреты Сов. власти : в 5 т. М., 1957. Т. 1 : 25 октября 1917 – 16 марта 1918. С. 20–21.

<sup>4</sup> См.: *Резолюция ВЦИК по поводу запроса левых эсеров о праве СНК издавать декреты* от 4 (17) ноября 1917 г. // Там же. С. 23.

мали силу закона, что в немалой степени отразилось на процессе организации и структурирования системы образования, а также на формировании комплекса законодательства, регулирующего отношения в системе управления образованием.

29 октября 1917 г. комиссар по просвещению обнародовал обращение «О народном просвещении»<sup>5</sup>. Этот документ определил основные направления деятельности Советской власти в области образования и обозначил положение некоторых органов в системе управления образованием<sup>6</sup>, которые позже получили закрепление в специальных декретах. Так, «дело общего руководства народным просвещением поручалось Государственной комиссии», она была ответственна перед Центральным исполнительным комитетом Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 9 ноября 1917 г. «Об учреждении Государственной комиссии по просвещению» устанавливалась основная роль Государственной комиссии в управлении: «служить связью и помощницей, организовать источники материальной, идейной и моральной поддержки муниципальным и частным, особенно трудовым и классовым просветительным учреждениям в общегосударственном масштабе»<sup>7</sup>. Она должна была войти в плодотворное сотрудничество с Государственным комитетом по народному образованию, сохраненным от системы Временного пра-

вительства, и ознакомиться с ранее разработанными образовательными законопроектами. Одновременно сохранялось прежнее Министерство народного просвещения, выполнявшее роль исполнительного аппарата Государственной комиссии<sup>8</sup>. В силу объективных обстоятельств, в первую очередь связанных со спецификой деятельности в области образования и отсутствием среди представителей новой власти достаточного числа компетентных служащих, было принято решение о постепенном создании новых органов управления и сохранении прежних органов.

Этот аспект отразил в своем обращении А. В. Луначарский, затем в декрете было закреплено положение о том, что текущие дела будут «пока идти своим чередом, через Министерство народного просвещения»<sup>9</sup>. Новое правительство признавало достоинства управления образованием в дореволюционной России и на первоначальном этапе сохранило старый управленческий аппарат. Следовательно, в 1917–1918 гг. наблюдалась некая преемственность в управлении образованием, которое выглядело следующим образом: высшим органом управления был Всероссийский съезд Советов по народному образованию, ему подчинялась Государственная комиссия по просвещению, нижнее звено этой системы состояло из Министерства просвещения, Наркомпроса и Государственного комитета по народному образованию (рис. 2<sup>10</sup>).



Рисунок 2. Структура центральных органов власти и управления народным образованием (1917–1918 гг.)

<sup>5</sup> См.: *Собр. узаконений РСФСР*. 1917. № 2, ст. 16.

<sup>6</sup> Там же. № 3, ст. 32.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> См.: *Фомичев В. И.* Создание Государственного комитета по народному образованию // *Право и образование*. 2009. № 5. С. 113–114.

<sup>9</sup> *Сборник декретов и постановлений рабоче-крестьянского правительства по народному образованию*. М., 1919. Вып. 1. С. 156–159.

<sup>10</sup> Схема составлена на основе анализа «Обращения к гражданам» А. В. Луначарского. См.: *А. В. Луначарский о народном образовании*: ст. и речи за период 1917–1928 гг. М.: Изд-во Акад. пед. наук РСФСР, 1958.

Однако данная структура функционировала недолго, 20 ноября 1917 г. Совет Народных Комиссаров РСФСР опубликовал декрет «О роспуске Государственного комитета по народному образованию». Он был признан «ненужным» государственным учреждением<sup>11</sup>, взамен расширились полномочия Наркомата по просвещению.

На основе постановления Наркомпроса РСФСР от 11 декабря 1917 г. «О передаче дела воспитания и образования из духовного ведомства в ведение Народного комиссариата по просвещению»<sup>12</sup> и декрета СНК РСФСР от 20 января 1918 г. «О свободе совести, церковных и религиозных обществах»<sup>13</sup> в его ведение передавались здания и предметы, предназначенные ранее для богослужебных целей.

Впоследствии, согласно декрету СНК РСФСР от 5 июня 1918 г. «О передаче в ведение Наркомпроса учебных и образовательных учреждений всех ведомств»<sup>14</sup>, управление расширялось и на другие духовные и культурные учреждения. Так, постановлением СНК РСФСР от 27 апреля 1917 г. «О переходе Книжной палаты в ведение НКП РСФСР»<sup>15</sup>, постановлением Наркомюста РСФСР от 11 декабря 1917 г. «О передаче межевой части Министерства юстиции в ведение Наркомата земледелия, эмеритальной кассы – в ведение Наркомата призрения, Константиновского межевого института и всех землемерных училищ – в ведение Наркомпроса»<sup>16</sup>, декретом СНК РСФСР от 1 июня 1918 г. «О реорганизации и централизации архивного дела в Российской Советской Федеративной Социалистической Республике»<sup>17</sup>, приказом Народного комиссариата по военным делам от 23 февраля 1918 г. «О передаче педагогического музея военно-учебных заведений в ведение НКП РСФСР»<sup>18</sup> и т. п. Наркомпросу РСФСР были переданы все культурно-просветительные учреждения. Именно эти нормативные правовые акты укрепили положение Наркомпроса, наделив его дополнительными полномочиями в деле управления образованием. Однако в ведение Нарком-

проса переходили не только вопросы организации и управления делами учебных заведений различных ведомств, но и вопросы финансового и имущественного характера, что позволило обеспечить жизнеспособность принципа единства и централизации управления образованием.

Итоговым событием на начальном этапе становления советской системы народного образования следует считать принятие положения СНК РСФСР от 18 июня 1918 г. «Об организации дела народного образования в РСФСР», которое закрепило не только систему управления образованием, но и полномочия органов управления как в центре, так и на местах<sup>19</sup>. Согласно ст. 8 положения высшее руководство осуществлял Всероссийский съезд по просвещению. За Государственной комиссией сохранялось «общее руководство делом народного образования» (ст. 1). Статья конкретизировала направления деятельности Госкомиссии. Она отвечала за общее планирование, организацию народного образования, составляла общегосударственную смету и распределяла средства.

Положение разграничило полномочия Государственной комиссии и Наркомпроса. Если Государственная комиссия являлась высшей инстанцией по «решению всех проблем в области просвещения»<sup>20</sup>, то Наркомпрос в практической деятельности должен был руководствоваться разработанными ею положениями. Статья 7 закрепила за Наркоматом непосредственное заведение учебными заведениями.

Несмотря на то что законодательно решение важных вопросов организации сферы народного образования и просвещения возлагалось на Государственную комиссию, практика показала, что с переходом в ведение Наркомпроса управления основными образовательными и просветительными учреждениями изменился и статус Наркомата. В этой связи на него была возложена задача организации аппарата управления в центре и на местах, а также осуществление руководства этим аппаратом в целом. Такая деятельность

<sup>11</sup> См.: *Декреты Советской власти* : в 5 т. М., 1957. Т. 1. С. 111–112.

<sup>12</sup> Там же. С. 210–211.

<sup>13</sup> Там же. С. 373–374.

<sup>14</sup> Там же. М., 1959. Т. 2. С. 432.

<sup>15</sup> См.: *Собр. узаконений РСФСР*. 1917. № 6, ст. 104.

<sup>16</sup> См.: *Документы СССР*. URL: [www.libussr.ru/dos\\_ussr/ussr\\_80.htm](http://www.libussr.ru/dos_ussr/ussr_80.htm)

<sup>17</sup> См.: *Собр. узаконений РСФСР*. 1918. № 40, ст. 514.

<sup>18</sup> См.: *Известия ВЦИК*. 1918. № 19, ст. 268.

<sup>19</sup> См.: *Собр. узаконений РСФСР*. 1918. № 46, ст. 551.

<sup>20</sup> Там же. Прим. п. 12.

Наркомата в дальнейшем получила правовую регламентацию на конституционном уровне.

Так, порядок формирования высших органов государственной власти, определенный в главе 8 Конституции РСФСР (1918 г.), распространялся и на Наркомпрос<sup>21</sup>. На основе ст. 43 он формировался как один из 17 комиссариатов, созданных для заведования отдельными отраслями государственной жизни. Статья 45 Конституции (1918 г.) закрепляла систему единоначалия в комиссариате и наделяла народного комиссара правом единоличного принятия решений по всем вопросам,

подлежащим ведению Наркомпроса. Однако народный комиссар и Коллегия комиссариата были ответственны перед СНК и ВЦИК РСФСР (ст. 47).

Таким образом, юридически определялось высшее руководство системы образования, которое занимало свою нишу в системе управления государством и строилось на основе принципа единства и централизации управления. Этот принцип нашел свое развитие в последующие годы в образовательном законодательстве, когда формировалась строго иерархичная советская система управления.

УДК 342.571      **ИНТЕРНЕТ И ДЕМОКРАТИЯ – ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**  
**Internet and democracy – perspectives of development**

**А. В. Быков** – старший преподаватель кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД России, кандидат исторических наук

**A. V. Bykov** – Assistant Professor of the Department of Theory and History of Law and State of the Omsk Academy of the RF Interior Ministry, Candidate of Historical Sciences



**Аннотация.** *Статья посвящена одному из перспективных направлений совершенствования демократических начал. Рассматриваются некоторые вопросы и проблемы развития общественно-государственных отношений на основе использования современных информационных технологий. Материал статьи подготовлен на основе анализа открытых интернет-источников.*

*The article is devoted to one of the most perspective ways of democratic principles improvement. Some issues and problems of social-state relations based on the use of modern information technology are considered. The material has been prepared on the basis of the open Internet sources analysis.*

**Ключевые слова:** *демократия, власть и общество, интернет-демократия, электронная демократия, электронное правительство, совершенствование демократии, современные политические процессы.*

*Democracy, power and society, internet democracy, electronic democracy, electronic government, democracy improvement, modern political processes.*

<sup>21</sup> См.: Конституция РСФСР: принята V Всерос. съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1918. № 51, ст. 582.