

Юдина Татьяна Федоровна

Yudina Tatyana Fedorovna

кандидат исторических наук, доцент, кафедра теории и истории
государства и права и международного права,

Самарский университет

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Department of Theory
and History of State and Law and International Law, Samara University*

E-mail: yudina.tatjana2010@yandex.ru

УДК 342

**ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ
ОТЕЧЕСТВЕННЫХ КОНСТИТУЦИЙ
*THE RIGHT TO EDUCATION IN THE CONTEXT
OF DOMESTIC CONSTITUTIONS***

Аннотация. В статье рассматривается исторический опыт советского государства по реализации конституционного права граждан на получение бесплатного всеобщего образования как для детей, так и взрослых. Устанавливается связь между повышением общеобразовательного уровня населения и возможностью решения тех задач, которые были условием существования советского государства в предвоенный период.

Abstract. *The article discusses the historical experience of the Soviet state in the implementation of the constitutional right of citizens to receive free universal education, both for children and adults. A connection is established between raising the general educational level of the population and the possibility of solving those tasks that were a condition for the existence of the Soviet state in the prewar period.*

Ключевые слова: конституция, нормативно-правовая основа образования, всеобщность и доступность образования, Советы.

Keywords: *constitution, normative-legal basis of education, universality and accessibility of education, Councils.*

Реформы системы образования в нашей стране буквально «сотрясают» современное российское общество, вызывая в основном неприятие этих нововведений. Очевидно, что пере-

стройка всей системы образования не способствует повышению культурного и образовательного уровня населения. А ведь право на получение такого образования является для современного человека условием его успешной адаптации в социуме и источником других благ. В современном мире существует система двойных стандартов – говорим о доступности такого образования, но на практике любое качественное образование, школьное или вузовское, платное. При таком подходе государство рискует остаться без будущего. Залогом стабильного развития государства во все времена является всеобщее доступное образование. Курс на введение такого образования был взят еще в дореволюционной России. С появлением Государственной Думы в дореволюционной России все чаще перед императором Николаем II и Правительством стали ставиться вопросы развития народного образования. В 1906 г. на рассмотрение Государственной Думы был представлен законопроект министра народного просвещения П. фон Кауфмана, который составил основу закона от 3 мая 1908 г. Согласно ему увеличивалось финансирование системы школьного образования, вводилось бесплатное, но не всеобщее начальное образование.

По данным Центрального статистического комитета в 1911 г. школу посещало лишь 46% населения Российской империи [1, с. 62]. Таким образом, кастовость и сословность как основа всей системы российского образования предшествующего периода не была еще в полной мере преодолена, но уже была проделана очень большая работа в этом направлении.

Однако Первая мировая война 1914 г., падение монархии в марте 1917 г. сделали невозможным реализацию намеченных государством целей в области народного образования. С первых дней своего существования Советская республика взяла курс на введение в стране бесплатного и всеобщего образования. Причем, как известно, страна находилась в тяжелейшем экономическом кризисе, вызванном колоссальными людскими потерями в годы войны, хозяйственной разрухой.

Уже 11 ноября 1917 года было опубликовано обращение Народного комиссариата просвещения к гражданам России, где говорилось, что «власть должна добиться в кратчайший срок всеобщей грамотности путём организации сети школ... введением всеобщего обязательного и бесплатного обучения». Это обращение было адресовано и взрослым, там говорилось: «Борьба с неграмотностью и невежеством не может ограничиться правильной постановкой школьного обучения для детей... Взрослые тоже захотят спастись из унижительного состояния человека, не умеющего читать и писать» [2, с. 55]. Таким образом, здесь уместно говорить об определенной преемственности между российским и советским государством по вопросу о всеобщем и доступном образовании детей.

Однако новая власть ставила вопрос гораздо шире: обязательное образование и детей и взрослых, причем всеобщее и бесплатное. Это стало одной из важнейших задач новой власти, которая последовательно решалась на протяжении всего советского периода.

Право на образование за советскими гражданами закрепляют все советские конституции. Принятая в июле 1918 года первая Конституция РСФСР гласит: «В целях обеспечения за трудящимися доступа к знанию Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика ставит своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование» [2, с. 146]. Как известно, еще на II съезде Советов был создан специальный орган для руководства этой работой – Народный комиссариат просвещения, подотчетный Совету народных комиссаров и ВЦИК. Конституция СССР 1924 г. в разделе II главы I «Предметы ведения верховных органов власти Союза Советских Социалистических республик» предусматривала «установление общих начал в области народного просвещения» (ст. 1), то есть признавалась единая образовательная политика во всех советских республиках, проводниками которой являлись созданные там Народные комиссариаты просвещения. Таким образом, и после создания

единого советского государства основные принципы развития народного образования, такие как всеобщность, обязательность, зафиксированные Конституцией 1918 года, остались неизменными.

В литературе распространено мнение, что, в отличие от первых советских конституций, лишь Конституция СССР 1936 года не только провозгласила право на образование, но и гарантировала его. Однако, если обратиться к тексту Конституции 1936 года, то в ст. 121 говорится следующее: «Граждане СССР имеют право на образование. Это право обеспечивается всеобщеповинным начальным образованием, бесплатностью образования, включая высшее образование, системой государственных стипендий подавляющему большинству учащихся в высшей школе, обучением в школе на родном языке...» [2, с. 743]. Статья примечательна тем, что в сравнении с первыми Конституциями говорится также о бесплатности высшего образования, о стипендиях, о преподавании на родном языке. Хотя и отсутствует упоминание о каких-либо гарантиях, можно утверждать, что право на образование в СССР было не пустым звуком, а реальностью. Причем реализация этого важнейшего конституционного права началась задолго до принятия Конституции 1936 года.

Проблемой ликвидации неграмотности Советское государство начало заниматься с момента перехода власти в руки Советов, но наиболее интенсивно эта работа проводилась с конца 20-х годов, когда будущее страны было связано с индустриализацией, невозможной без повышения общеобразовательного уровня населения. Осуществление населением этого конституционного права на бесплатное, всеобщее образование предполагало проведение определенной правовой политики по развитию народного образования в стране. В литературе понятие «правовая политика» определяется и как комплекс целей, мер, задач программ, установок; и как явление; и как деятельность различных субъектов права [3, с. 15].

Несмотря на принятые решения, в течение первых десяти лет, прошедших после Октябрьской революции, темпы разви-

тия народного образования были невысокими. Особенно это отчетливо видно на примере нашего Средневолжского региона, куда в то время входили не только Самарская область, но и некоторые другие. Так, в 1920 г. грамотность населения составляла всего 25,5%; к 1928 г. она несколько повысилась и составила 36,4%. Однако по сравнению с другими областями РСФСР в 1928 г. Средневолжская область занимала по уровню грамотности предпоследнее место в республике. Лишь 68,4% детей в возрасте 8–11 лет посещали школу [4, с. 21]. Причинами отставания, помимо общих причин, являются последствия тяжелейшего голода в Поволжье 1921–1922 гг., а также наличие национальных районов в крае, где уровень грамотности был еще ниже. Согласно переписи населения 1926 г., нерусские народы края составляли 26%, грамотность мордвы составляла 20,9%, чувашей – 27,1, татар – 30,4% [5, л. 43].

С переходом к социалистической индустриализации страны намечается программа действий по ускорению темпов развития народного образования. В советский период основным субъектом правовой политики выступало само государство в лице органов государственной власти различных уровней, а однопартийный политический режим государства предполагал и юридическую природу этих органов как государственно-партийных. Поэтому правовая политика государства в сфере народного образования формировалась исключительно партийными и государственными органами и осуществлялась по следующим направлениям: создание нормативно-правовой базы для развития народного образования; определение институтов и учреждений, способных осуществить эту деятельность. Определялась и цель – обеспечение бесплатного и всеобщего начального образования и создание условий для перехода к всеобщему 7-летнему образованию.

Нормативно-правовой базой развития народного образования в Советском государстве являлись Конституции 1918, 1936 гг., решения партийных съездов, пленумов, правительственные постановления и распоряжения. Они направляли и

деятельность местных органов государственной власти Средневожского края, но по ряду вопросов местная власть принимала свои решения.

Деятельность Советов края в сфере народного образования была достаточно интенсивной. Многие решения местных Советов края прямо или косвенно затрагивали вопросы развития народного образования. Все принимаемые постановления были направлены на решение первоочередной задачи – ликвидации неграмотности взрослых и детей как непременное условие для проведения индустриализации и коллективизации. В Средневожском крае активную работу в этом направлении вели Советы, тем более что Положение о городских Советах 1925 г. и Положение о сельских советах 1931 г. передавали им права по открытию школ и их содержанию.

Таким образом, одновременно с началом индустриализации и коллективизации формируется нормативно-правовая база для строительства системы народного образования в Средневожском крае, определяется основная цель – ликвидация неграмотности населения, были определены организации и учреждения, которым предстояло эту работу выполнить. Летом 1930 г. ЦК партии, а затем ВЦИК и СНК РСФСР принимают постановления «О всеобщем обязательном начальном обучении» в РСФСР [6, с. 100]. Ликвидация неграмотности в крае предполагала одновременно обучение грамоте и взрослых и детей; в противном случае неграмотные дети со временем пополняли ряды взрослых и все усилия в этом направлении были безуспешны.

Введение всеобуча в крае предполагалось завершить к 1934/35 учебному году, однако идея форсированной индустриализации потребовала от местных и партийных органов пересмотреть сроки перехода к всеобщему начальному образованию. Новые директивы пятилетнего плана развития народного хозяйства предусматривали начало всеобуча уже с осени 1930 г. Осуществление плана всеобуча в крае было связано с большими материальными трудностями. Как показала проведенная в крае подворная перепись детей от 8 до 11 лет, предстояло увеличить

количество учащихся в школах, открыть более 2 тыс. школ, увеличить количество преподавателей с 12 тыс. человек до 14 тыс. Преодолеть все эти трудности можно было только при поддержке общественности, поэтому правовая политика государства в сфере развития народного образования была направлена также на развитие общественной инициативы; использовалась весьма специфическая терминология «борьба за грамотность», «культпоход» и т.д. Идеологические установки государства принесли в этом направлении весьма ощутимый результат.

О действительно всенародном характере всеобща свидетельствует тот факт, что в 1930/31 учебном году из 61 854 рублей, израсходованных краем на развитие народного образования, 47 140 рублей составляли средства общественных, хозяйственных организаций, населения. Еще одним существенным источником финансирования системы народного образования являлось самообложение сельского населения. На сходах граждан устанавливался размер самообложения – 35% от единого сельскохозяйственного налога, причем беднота освобождалась от уплаты.

Письма от крестьян того времени в краевую газету «Коммуна» выражают их заинтересованность в открытии школ на селе: «Если отпустят 400 рублей, – писал от имени крестьян поселка Верхне-Николаевский Утёвской волости Самарского уезда крестьянин Мокридин М.Б., – то школу устроить можно. В поселке имеется общественный амбар. Вот если этот амбар на отпущенные средства отремонтировать, то школа будет. А крестьяне на самообложение будут содержать учителя». В 1928/29 учебном году 42% всех использованных на народное образование средств составили средства самообложения [7, с. 2]. Очень остро стояла проблема нехватки школьных зданий. Местные Советы края уделяли в связи с этим большое внимание разворачиванию школьного строительства, повышению его качества. Школьное строительство объявлялось стройками первоочередного значения. О его важности свидетельствует тот факт, что оно осуществлялось под личную ответственность председа-

телей райисполкомов. Постановления обязывали заканчивать строительство к началу учебного года. Каждые 10 дней райисполкомы отчитывались перед крайисполкомом о ходе школьного строительства. В этих же постановлениях предполагалось использование кулацких домов, церквей под школы.

Именно в конце 20-х гг. – начале 30-х гг. в Средневолжском крае проводилась массовая акция закрытия церквей, мечетей, выселение кулаков и передача этих зданий под школы. В 1929 г. были закрыты церкви в ряде сел Самарского округа (Борском, Елховке, Грачёвке, Бутуруслане) и переданы под школы. В 1930 г. была закрыта мечеть в татарской деревне Старой Тюгальбуге Кошкинского района и переоборудована под школу [8, л. 106]. Продолжением политики реквизиции имущих классов стала конфискация имущества так называемых кулаков. За период 1929–1931 гг. под школы в крае было приспособлено 3 600 домов, конфискованных у кулацких семей. Эти меры привели к увеличению школьного фонда в 1,5 раза.

Одной из серьезных проблем на пути введения всеобщего было сохранение контингента учащихся в школах. Отсев учащихся был вызван прежде всего тяжелым материальным положением семей. Постановления СНК РСФСР от 31 января 1930 г. и от 4 ноября 1931 г. предусматривали создание при городских, поселковых и сельских Советах фондов материальной помощи учащимся. Как правило, деятельность этих фондов предполагала организацию всевозможных мероприятий с целью сбора средств для помощи нуждающимся. Фонды организовывали вечера, спектакли, концерты в пользу нуждающихся учащихся. Так, президиум Ульяновского городского Совета постановил в течение двух недель 1929 г. установить наценки на билеты в кино и на алкогольные напитки. Особенно высок был процент отсева из школ национальных районов.

В силу существования бытовых, религиозных предрассудков большие трудности возникали при обучении девочек. По данным областного отдела образования, к концу 4-го года обучения отсеивалось 90% девочек. Причиной являлось плохое ма-

териальное обеспечение семьи, девочки рано начинали помогать по хозяйству, следить за младшими детьми, девочка являлась «лишним ртом», ее пораньше стремились выдать замуж. Поэтому следствием ликвидации неграмотности стало бы избавление от многих предрассудков, формирование нового сознания. В целях меньшего отсева девочек из школ было решено ввести такие предметы, которые бы давали практические навыки ведения хозяйства и этим заинтересовали бы родителей в оставлении девочек в школах.

Также перевод образования на родной язык в национальных районах облегчал учащимся обучение, повышал посещаемость. Удельный вес ассигнований на национальную школу был выше удельного веса нерусских народов (они составляли 26%) среди населения края. Так, в 1932 г. 70% ассигнований на школьное строительство в Средневолжском крае было предоставлено национальной школе [9, л. 11]. Введение всеобща ускорило темпы ликвидации детской неграмотности, и к началу 30-х гг. школу посещали почти все дети школьного возраста, включая и нерусские народы края.

Одним из направлений правовой политики государства в сфере развития народного образования было обеспечение школ педагогическими кадрами. К 1928 г. школы были обеспечены учителями только на 79%, причем высшее образование имело только 24,1% всех учителей, среднее – 72,1%, низшее – 3,8%, а 76% из них не имели специального педагогического образования [10, с. 8]. Нехватка учительских кадров была решена путем открытия в 1929 г. педагогического института, педагогических техникумов, организации педагогических курсов, создания в старших классах групп с педагогическим уклоном. Для преподавания в национальных районах при педагогических техникумах создавались татарские, мордовские, чувашские отделения. В эти годы были приняты постановления советского правительства, местных государственных органов, направленных на улучшение материального положения учителей. В октябре 1931 г. Совет труда и обороны постановил при-

равнять учителей по снабжению к промышленным рабочим, самой привилегированной по снабжению группе населения. Благодаря этому «кадровый голод» был частично преодолен, но проблема дефицита учительских кадров до конца так и не была решена.

Основным итогом борьбы за грамотность в 30–40 гг. стал тот факт, что бесплатность и всеобщность образования сделали образование разных уровней действительно доступным народу. В результате в предвоенный период в Советском Союзе произошел качественный скачок в приобщении населения к современному образованию. В 50-е годы исчезла неграмотность среди взрослых. К концу первой пятилетки 1932–1933 гг. практически 99,3% детей обучались в начальных школах и начался переход к всеобщему семилетнему образованию. О доступности образования свидетельствует рост студентов в техникумах и вузах. В 1940 г. в 5–10-х классах обучалось свыше 13 млн подростков, в вузах и техникумах – 1,8 млн, в 1950 г. – 14 млн и 2,5 млн соответственно [10, с. 151].

В то время любое образование – даже семилетнее – открывало перспективу культурного и социального роста. Доступность образования и обуславливаемое им социальное продвижение относится несомненно к важнейшим положительным факторам общественного развития. Право на образование как важнейшая конституционная норма опиралась на достаточно сильный административный ресурс, прежде всего в лице Советов различных уровней, отделов народного образования, различных общественных организаций, добровольцев. В государстве осуществлялся серьезный контроль и вводилась строгая отчетность за выполнением программы всеобща среди взрослых. Каждая историческая эпоха оставляет нам разное наследство, в том числе и такое, от которого хочется отказаться. Но несомненным достижением советской эпохи является закрепленное в конституциях и в действительности реализованное право на образование.

1. Программа реформ П.А. Столыпина. Документы и материалы. О введении всеобщего начального обучения в Российской империи. Т. 1 // Российская политическая энциклопедия. – Москва, 2002. – 764 с.
2. История Советской Конституции (в документах). 1917–1956. – Москва: Юридическая литература, 1957. – 1026 с.
3. Правовая политика как научная теория в историко-правовых исследованиях / под ред. д-ра юрид. наук, проф. О.Ю. Рыбакова. – Москва, 2011. – 408 с.
4. Сборник статистических сведений по Средневолжскому краю. 1925/26–1927/28 гг. Материалы по социальной статистике. – Самара, 1930. – Вып. 1. – 158 с.
5. Государственный архив Самарской области (далее ГАСО). Ф. 751. Оп. 2. Д. 168. Л.43.
6. См.: Собрание узаконений рабоче-крестьянского правительства РСФСР (далее СУ РСФСР). – 1925. – № 91. – Ст. 336; СУ РСФСР. – 1931. – № 11. – Ст. 142; Директивы ВКП (б) и постановления Советского правительства о народном образовании. Сб. док. за 1917–1947 гг. – Москва – С. 100.
7. Средневолжская коммуна: общественно-политическая газета. – Самара, 20 ноября 1929.
8. ГАСО. Ф. 779. Оп. 2. Д. 28. Л. 106.
9. ГАСО. Ф. 779. Оп. 2. Д. 28. Л.106.
10. Народное образование, наука и культура в СССР: статистический сборник. – Москва, 1971. – 403 с.