Ялозина Елена Алексеевна

**ПЕРЕСТРОЙКА ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ НАРОДНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ В 1920-Е ГГ.: СОДЕРЖАНИЕ, МЕТОДЫ, РЕЗУЛЬТАТЫ**

Статья посвящена проблеме перестройки административно-управленческого аппарата Народного комиссариата просвещения в 1920-е гг., проводимой в условиях финансово-экономического кризиса и его ремиссии. Предметом рассмотрения стали особенности реструктуризации отделов управления образованием всех уровней, механизм ее осуществления, результаты работы.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/6-1/57.html

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2012. № 6 (20): в 2-х ч. Ч. I. С. 221-223. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/6-1/

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

**MYTHOLOGICAL THINKING MANIFESTATION IN EVERYDAY LIFE**

**Elena Lyudvigovna Yakovleva**, Ph. D. in Culturology
*Department of Philosophy*
*Institute of Economics, Management and Law in Kazan'*
*mifoigra@mail.ru*

The author considers the everyday world of a modern man, where mythological thinking is revealed, in this regard analyzes mythological matrices transformations, which manifest themselves in the appearance, speech and actions of a man, and shows that due to them everyday life is constructed, reflexive attention singles out the sphere of sacred and profane within its framework, reveals reality deformation, which allows correcting the distortions associated with mythological thinking.

*Key words and phrases:* everyday life; mythological thinking; mythological matrices; myth; sacred; profane; appearance mythologization.

---

УДК 37.0(091)

*Статья посвящена проблеме перестройки административно-управленческого аппарата Народного комиссариата просвещения в 1920-е гг., проводимой в условиях финансово-экономического кризиса и его ремиссии. Предметом рассмотрения стали особенности реструктуризации отделов управления образованием всех уровней, механизм ее осуществления, результаты работы.*

*Ключевые слова и фразы:* Народный комиссариат просвещения; Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции; административно-управленческая система; отделы народного образования; «чистка» аппарата управления народного образования.

**Елена Алексеевна Ялозина**, к. ист. н.
*Кафедра гуманитарных и социальных дисциплин*
*Всероссийская государственная налоговая академия Минфина РФ, г. Москва*
*elena_yalozina@mail.ru*

## ПЕРЕСТРОЙКА ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ НАРОДНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ В 1920-Е ГГ.: СОДЕРЖАНИЕ, МЕТОДЫ, РЕЗУЛЬТАТЫ©

Потребность государства и общества в совершенствовании социально-экономической системы реализуется в первую очередь через реформирование ее управленческой сферы. Для народного образования эта проблема является актуальной в силу того, что от эффективности работы его административно-управленческого аппарата в значительной мере зависит способность качественно функционировать и решать модернизационные задачи. В отечественной историографии народного образования 1920-х гг. процесс развития его системы управления традиционно, и не без основания, рассматривается как составная часть общей структурно-организационной задачи формирования советского государственного аппарата, поставленной под партийно-политический контроль. Большевики шли в этой работе путем многократных структурных перестроек, экспериментов, активно привлекая опыт мест. Однако изучение сферы управления с точки зрения системного методологического подхода ставит современного исследователя перед необходимостью более широкого рассмотрения проблемы, анализа с точки зрения ее социально-экономической детерминированности [2, с. 13-15]. В связи с этим особый научный интерес представляет изучение советского опыта административно-структурной перестройки системы управления народным образованием, осуществляемой в 1920-е гг. в условиях финансовой нестабильности и поисков экономической модели развития общества.

На начальном этапе формирования советской системы государственного руководства просвещением, в качестве ее основы и единой формы, были созданы отделы народного образования (ОНО). К 1921 г. ведомственная система была представлена многоуровневой административно-управленческой структурой, состоящей из 42 губернских, 371 уездного, 14 городских и 7670 волостных отделов народного образования, возглавляемой Народным комиссариатом просвещения (Наркомпрос) [4, с. 69]. Дальнейшая деятельность руководителей комиссариата была нацелена на решение проблем профессионально-кадрового обеспечения, реализацию принципов учета, контроля, плановости в работе ведомства, налаживание эффективного механизма связей в структуре отделов народного образования всех уровней. Поиски путей оптимизации деятельности аппарата управления народным образованием были прогностично устремлены в будущее и сопровождались конструктивными дискуссиями внутри Наркомпроса, а также критикой со стороны советско-партийных органов [1, с. 10-18].

Однако в условиях финансово-экономического кризиса 1921-1923 гг., его ремиссии и введения НЭП возможность реализации продуктивных идей по совершенствованию системы управления образованием была практически нивелирована. Восстановление народного хозяйства осуществлялось советской властью за счет

---

© Ялозина Е. А., 2012

внутренних источников финансирования, их перераспределения в ущерб расходов на социально-культурную сферу и ее управленческий аппарат. В условиях сокращения финансирования Наркомпрос и его ведомство становились заложниками сложившейся конъюнктуры, их статус в иерархии общественно-государственных приоритетов был определен формулировкой «третий фронт». По распоряжению ВЦИК РСФСР в октябре 1921 г. начала работать комиссия по пересмотру и сокращению штатов учреждений Наркомпроса РСФСР. Задача, обусловленная кризисом, поставить развитие народного образования на реальную экономическую основу и сократить штаты органов просвещения, являлась в целом понятной. Однако в своем дальнейшем развитии этот процесс преступил границы целесообразного: численность сотрудников отделов народного образования была сокращена более чем вдвое [13, с. 65-66]. Кризис вынуждал сокращать не только штатную численность, но и структурные подразделения ведомства Наркомпроса. При этом деструктивные процессы менее всего затрагивали верхнее подразделение ведомственной управленческой иерархии, то есть сам Наркомпрос и его губернские (областные) отделы народного образования. В этом проявлялась тенденция бюрократического самосохранения высшего иерархического звена системы, когда основная тяжесть сокращенческой кампании ложится в основном на нижний и средний уровни аппарата управления. В результате такой политики уже в феврале 1922 г. были полностью ликвидированы волостные отделы народного образования, а их дела передавались в ведение одного из членов волисполкомов. Помимо своих прежних обязанностей по линии здравотдела, собеса, хозчасти, землеустройства и налогообложения теперь он обязан был заниматься и просвещенческой работой, выполняя указания и распоряжения уездного отдела народного образования [3, д. 989, л. 4]. Пагубные последствия такой административно-структурной перестройки вскоре стали очевидны. Из-за сокращения средств на содержание волостного аппарата, отсутствия в его бюджете статьи расходов на командировки связь волуполномоченных с образовательными учреждениями, их обследование приобретали эпизодический формальный характер.

Весной 1922 г., в условиях углубления финансово-экономического кризиса, «ликвидаторские» настроения стали распространяться и в отношении уездных (окружных) отделов народного образования (УОНО, ОкрОНО). Окончательное решение этот вопрос получил после XII съезда РКП(б), определившего в качестве важнейшей задачи создание дешевого социалистического аппарата [5, с. 407]. Следом на сессии ВЦИК в июле 1923 г. было принято решение об объединении уездных (окружных) отделов народного образования, здравоохранения, социального обеспечения и коммунального хозяйства в один общий отдел уездного исполкома. При этом УОНО, ОкрОНО становились отделениями народного образования общих отделов, перестав существовать как самостоятельные органы ведомства Наркомпроса [6, с. 173]. В октябре 1923 г. по решению ВЦИКа реорганизация среднего звена аппарата управления продолжилась. Было принято решение о разделении функций между отделениями общего отдела исполкома. Теперь отделения народного образования должны были осуществлять учебно-педагогическое руководство работой образовательных учреждений, а финансовая, хозяйственная и канцелярская работа, связанная с народным образованием, передавалась материально-финансовому отделению и канцелярии общего отдела. На практике эта перестройка УОНО, ОкрОНО осуществлялась довольно радикальным образом: существовавшие прежде при отделах отделения и секции просто сокращались или упразднялись, а их административно-хозяйственные и канцелярские функции автоматически передавались общему административно-организационному подотделу исполкома [9, с. 58]. Со всей остротой вставала проблема методического руководства учебной работой, что требовало обеспечения аппарата кадрами инспекторов-специалистов. Однако этот вопрос оставался открытым, так как входил в противоречие с политикой создания «дешевого» управленческого аппарата и остаточного финансирования системы просвещения.

Таким образом, финансово-экономический кризис 1921-1923 гг. стал причиной деструктивных процессов в сфере управления народным образованием, которые выражались в значительном сокращении штатов сотрудников ОНО всех уровней, в ликвидации низовых звеньев управленческой структуры и лишении статуса самостоятельной структуры ее среднего звена. Административно-структурная деформация и хроническое недофинансирование ведомства Наркомпроса привели советскую систему образования в первой половине 1920-х гг. на грань выживания. Ее состояние характеризовалось критическим сокращением сети учебных учреждений, их бедственной материально-технической базой, отложенным решением проблем кадрового, контрольно-инспекторского, программно-методического характера.

Социально-экономическая и финансовая конъюнктура предоставила возможность воссоздания целостной многоуровневой структуры управления народным образованием в масштабах республики лишь во второй половине 1920-х гг. Осенью 1926 г. был взят курс на восстановление районного (волостного) звена в управлении просвещением: «Положение о районном (волостном) отделе народного образования» (октябрь 1926 г.) определяло его функции по руководству делом народного образования в районе, инструктированию культурно-просветительских учреждений, наблюдению за их административно-организационной, хозяйственной и педагогической деятельностью [8, с. 4-5]. Год спустя Совет народных комиссаров РСФСР (СНК) утвердил «Положение о губернском и уездном отделах народного образования», в соответствии с которым вместо входивших прежде в их состав подотделов создавались специализированные инспекторские аппараты. Одновременно с этим были предприняты шаги по оформлению административно-правового статуса КрайОНО (ОблОНО). Коллегия Наркомпроса утвердила временное «Положение о краевом (областном) отделе народного образования» [7, с. 4-6], который формировался из ряда отраслевых подотделов. Административно-организационная и хозяйственная работа сосредоточивалась в административно-организационном подотделе, подотдел социального воспитания в свою очередь должен был вести программно-методическую и инспекторскую работу. В июле 1928 г. ВЦИК и СНК РСФСР утвердили «Положение о краевом (областном) отделе народного образования в районированных краях и областях». Данный документ регламентировал кадровый

состав отдела, куда входили заведующий, его заместитель и инспектора по основным отраслям просветительной работы. Для решения организационно-методических вопросов в КрайОНО (ОблОНО) создавался инспекторский аппарат, а финансовая, техническая работа сосредоточивалась в бухгалтерии и канцелярии [12, с. 50-57]. Восстановление административно-управленческого аппарата Наркомпроса во второй половине 1920-х гг. осуществлялось с ориентацией на программно-методические проблемы системы образования, поэтому деятельность ОНО строилась по принципу специализированной инспекции на всех уровнях.

В конце 1920-х гг. ЦК ВКП(б) поручил Наркомату Рабоче-крестьянской инспекции РСФСР (РКИ) обследовать центральный и местный аппарат Наркомпроса и выдвинуть предложения относительно его дальнейшей рациональной организации. Внимание партийно-советских органов к подбору инспекторов в аппараты ОНО всех уровней свидетельствовало о стремлении власти качественно усилить управленческий потенциал ведомства Наркомпроса в центре и на местах, интенсифицировать его деятельность в решении насущных просвещенческих задач в условиях индустриальной модели развития советского общества. Проверка Наркомата РКИ вскрыла множественные недостатки в работе органов народного образования. Отмечалось разбухание руководящих административных звеньев в центральном и губернском (областном) аппаратах, громоздкость административной структуры с мелкими отделами и подотделами в ущерб численности квалифицированных специалистов, нечеткое разграничение функций. Производными указанных недостатков были дублирование и параллелизм, бюрократизм, формализм в работе органов управления народным образованием [11, с. 15-16]. Перед руководством Наркомпроса была поставлена задача искоренения указанных недостатков за счет усиления организаторской и идеологической роли, укрепления управленческого аппарата кадрами специализированной инспекции. Принимая сущностные черты укреплявшейся административно-командной системы за проблемы, привнесенные неумением и ошибками сотрудников ОНО, Наркомат РКИ делал вывод о целесообразности очередной перестройки органов управления народным образованием. Осенью 1929 г. произошла смена руководства Наркомпроса, а в 1930 г. начались обследование и «чистка» всего ведомства. В результате были выявлены существенные недостатки его работы и проведено сокращение аппарата на 14% [10, с. 12-14].

Таким образом, перестройка органов управления народным образованием, осуществляемая в 1920-е гг. в рамках политики формирования советского государственного аппарата, была в значительной мере обусловлена и осложнена финансово-экономическими проблемами. Предельное сокращение финансирования просвещения в условиях кризиса и его ремиссии стали причиной сокращения штатов сотрудников отделов народного образования всех уровней, ликвидации низовых звеньев управленческой структуры и лишения статуса самостоятельной структуры ее среднего звена. Такая административно-структурная деформация и хроническое недофинансирование ведомства Наркомпроса привели советскую систему образования в первой половине 1920-х гг. на грань выживания. Механизм восстановления полноценной структуры, начавшийся во второй половине 1920-х гг., имел затяжной и сложный характер, был отягощен как сущностными чертами укреплявшейся советской административно-командной системы, так и субъективными факторами.

*Список литературы*


1. **Андреев М. А.** Эволюция центральных органов управления просвещением России: январь 1917 г. – февраль 1921 г.: автореф. дисс. … к. ист. н. М., 2011.
2. **Ашмаров И. А., Фетисова Е. С.** К вопросу о методологии историко-экономических исследований // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2009. № 1. С. 13-15.
3. **Государственный архив Российской Федерации** (ГАРФ). Ф. 2306. Оп. 1.
4. **Кондаков М. И.** Теоретические основы школоведения. М., 1982. 319 с.
5. **КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1953).** М., 1954. Т. 2.
6. **Народное просвещение**: еженедельник. 1923. № 2.
7. **Народное просвещение**: еженедельник. 1926. № 4.
8. **Народное просвещение**: еженедельник. 1926. № 47.
9. **Народное просвещение**: еженедельник. 1927. № 11.
10. **Народное просвещение**: еженедельник. 1930. № 5.
11. **Народное просвещение**: еженедельник. 1930. № 8.
12. **Узаконения и распоряжения по народному просвещению.** М., 1929.
13. **Ялозина Е. А.** Первая советская реформа школы 1917–1931 гг.: проблемы, решения, опыт. Ростов-на-Дону, 2006. 288 с.


**PUBLIC EDUCATION ADMINISTRATION REORGANIZATION IN THE 1920S: CONTENT, METHODS, RESULTS**


**Elena Alekseevna Yalozina**, Ph. D. in History
*Department of Classical and Social Disciplines*
*All-Russian State Tax Academy of Ministry of Finance of Russia in Moscow*
*elena_yalozina@mail.ru*



The author discusses the problem of the administrative-management personnel reorganization in the People’s Commissariat of Education in the 1920s carried out in terms of financial and economic crisis and its remission, and considers the features of education administration departments restructuring at all levels, the mechanism of its implementation, the results of the work.



*Key words and phrases:* People’s Commissariat of Education; People’s Commissariat of Workers and Peasants’ Inspection; administrative-management system; education administration departments; public education administration personnel “purge”.