

МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ НАРОДНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ В БССР В 1920–1930 гг.

О. И. Ершова

*Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030,
г. Минск, Республика Беларусь, ershova@bsu.by*

В статье рассмотрен механизм управления народным образованием в БССР в 1920–1930 гг. на местном уровне. Показано изменение структуры органов управления народным образованием на местах в соответствии с административно-территориальным делением республики. Проанализированы основные направления и функции управленческой деятельности местных органов власти в сфере народного образования, эффективность их деятельности.

Ключевые слова: народный комиссариат просвещения; отдел народного образования; инспекция народного образования; инспектор народного образования; инструктор-методист.

LOCAL GOVERNMENT BODIES OF PUBLIC EDUCATION IN THE BSSR IN THE 1920s–1930s

O. I. Ershova

*Belarusian State University, Niezaliežnasci Avenue, 4, 220030, Minsk,
Republic of Belarus, ershova@bsu.by*

The article examines the mechanism for managing public education in the BSSR in 1920–1930 at the local level. The change in the structure of local public education management bodies in accordance with the administrative-territorial division of the republic is shown. The main directions and functions of the management activities of local authorities in the field of public education and the effectiveness of their activities are analyzed.

Keywords: people's commissariat of education; department of public education; public education inspectorate; inspector of public education; instructor-methodologist.

Центральным органом государственного управления сферой народного образования на территории БССР в 1920–1930-х гг. являлся Народный комиссариат просвещения (далее — НКП). Практическое руководство он осуществлял через местные органы управления соответствующих административно-территориальных единиц. Административно-территориальное деление республики в этот период неоднократно менялось, что приводило к изменениям структуры и функций органов местной государственной власти. Главным побудительным мотивом всех изменений выступало стремление партийно-государственного руководства создать систему местных органов власти, соответствовавшую задачам конкретного промежутка времени: в 1921–1926 гг. — восстановительного, в 1927–1930-х гг. — преобразования общества на социалистических принципах.

В 1919–1924 гг. в БССР функционировала дореволюционная система административно-территориального деления «губерния–уезд–волость» с добавлением нового звена — сельского совета. При уездных и волостных Советах открывались отделы народного образования (далее — ОНО) [5, с. 47]. Уездные ОНО являлись одновременно и отделами уездных исполкомов, и местными органами НКП, а также руководили волостными ОНО [30]. После принятия ЦИК БССР в октябре 1922 г. нормативных документов о структуре местных органов власти в уездных исполкомах создавались ОНО во главе с заведующим, а НКП отдавал распоряжения непосредственно этим отделам [31]. В волостях же руководство культурно-просветительной работой поручалось одному из членов волостного исполкома [26].

В 1924 г. в БССР вводится деление территории на округа и районы с соответствующими местными органами власти. В каждом окружном исполкоме (далее — окрисполком) создавался ОНО во главе с заведующим, избравшимся исполкомом. Окружные ОНО являлись местными органами НКП [27]. Штаты отделов устанавливались окрисполкомом и утверждались СНК БССР [29]. Штат окружного ОНО состоял из заведующего и участковых инспекторов народного образования, причем каждый инспектор на своем участке осуществлял надзор за всеми видами просветительской работы и нес ответственность за них [2]. В районных исполкомах (далее — райисполком) отделы не создавались, а сферы деятельности распределялись между членами исполкома [28]. Непосредственное руководство сферой просвещения в районе возлагалось на члена райисполкома, который именовался заведующим культотделом. Он должен был поддерживать постоянную связь с окружным ОНО и отчитываться о своей деятельности перед окрисполкомом [7]. Нагрузка заведующего культотделом включала большой круг вопросов: просвещение, здравоохранение, социальное обеспечение, охрана труда и другие, что негативно отражалось на качестве работы. В целях экономии государственных средств штаты окружных ОНО сократили до 3–5 инспекторов. Нагрузка на одного инспектора составляла от 100 до 250 школ, поэтому он мог посетить подчиненные ему учреждения не более одного раза в год, а в округах с большими территориями и плохими путями сообщения — один раз в два года [3]. Инспектора окружных ОНО и заведующие культотделами райисполкомов не справлялись с возложенными на них обязанностями, а подчиненные им учреждения оставались без должного руководства [19, л. 345–346].

С 1927 г. в ходе проведения курса на де бюрократизацию государственного аппарата начался перевод органов управления народным образованием на функциональную систему. Целями перевода выступали: 1) децентрализация оперативных функций и передача их из центра в округ, из

округа — в районы; 2) ликвидация параллелизма в работе; 3) улучшение технической работы, прежде всего, сокращения отчетности; 4) упрощение структуры аппарата управления и отход от громоздких схем его построения. В окружном аппарате вместо отделов создавались инспектуры, в функции которых входили инспектирование и инструктаж, а административно-оперативные функции передавались в райисполкомы. Окружные ОНО реорганизовали в окружные инспекции народного образования. В составе каждой числилось 5 инспекторов: окружной (руководил всей работой в области просвещения в округе), политпросвета (он же и заместитель окружного инспектора), школьный, городской и пионерского движения. В каждом районе работал районный инспектор просвещения при райисполкоме [1]. Окружные и районные инспектора руководили культурно-просветительными учреждениями в форме письменного инструктажа и выездов с инспекцией на места. Районный инспектор курировал все аспекты деятельности учреждений образования, осуществляя при этом учетно-контрольную, инструкторскую и организаторскую функции. Индивидуальное руководство реализовывалось при посещении инспектором учреждений, массовое — через заседания, учительские конференции — трижды в год, совещания [32].

Эффективность работы инспекторов оказалась невысокой по ряду причин: текучесть кадров, недостаточные уровень образования и профессиональный опыт, низкая оплата труда. В 1929 г. из 143 окружных инспекторов имели образование: высшее — 17 (11,9%), среднее и незаконченное среднее — 103 (72%), низшее — 20 (14%), педагогическое образование — 79 (55,2%). Средний стаж работы в должности составлял 1–2 года. На одного инспектора приходилось от 70 (Могилевский округ) до 100 (Минский округ) учреждений [16, л. 63–65, 219]. Зарплата районного инспектора в 85 руб. в месяц не соответствовала сложности его работы [14, л. 123]. Все это указывало на необходимость создания соответствующих организационных и материальных условий для эффективной работы местного управленческого аппарата.

Второе Всесоюзное партийное совещание по народному образованию в 1930 г. наметило меры по реорганизации органов управления народным образованием в условиях создания единой системы народного образования во всех союзных республиках. В связи с ликвидацией округов функции окружных ОНО передавались районным и городским ОНО, которые осуществляли управление, контроль и наблюдение за деятельностью учреждений народного образования, расположенных на их территории и находившихся на местном бюджете. Аппарат районных и городских ОНО должен был состоять из инспекторов-интегралов во главе с заведующим ОНО [4].

В 1930 г. деление территории БССР на округа было ликвидировано, остались только районы. Основными управленческими органами на местах стали райисполкомы. 29 августа 1930 г. коллегия НКП БССР приняла постановление «О реорганизации аппарата НКП и приспособлении его для работы по обслуживанию районов» [15, л. 4–5]. 15 февраля 1931 г. ЦИК и СНК БССР утвердили новое Положение о районных съездах Советов и райисполкомах. В компетенцию райисполкома в области социально-культурной работы входили: а) руководство делом народного просвещения в районе, содействие проведению всеобщего и ликвидации неграмотности, заведование культурно-просветительными учреждениями районного значения; б) установление сети сельских, местечковых и городских культпросветучреждений, инструктирование и контроль их деятельности; в) назначение и увольнение педагогического персонала районных, городских, местечковых и сельских культпросветучреждений [24]. В 1932 г. были созданы районные ОНО, а в Минске, Витебске и Гомеле в 1936 г. — городские ОНО [22; 25]. Заведующие районных и городских ОНО назначались соответствующими исполкомами по согласованию с партийными комитетами и в соответствии с установленной ведомственной номенклатурой.

Согласно указаниям партийного руководства в местных ОНО работал институт инструкторов для практической помощи учителям [8, с. 159]. Коллегия НКП БССР приняла решение об укомплектовании до 1 октября 1931 г. штата инструкторов школ в районных ОНО в количестве от 2 до 3 специалистов на отдел [33]. В январе 1932 г. НКП утвердил Положение о районных школьных инструкторах-методистах. Их должностные обязанности включали: 1) инструктаж и методическую помощь учителям, 2) проверку знаний учащихся, 3) помощь в организации процесса обучения и воспитания в школе. Инструкторы районных и городских ОНО назначались соответствующими исполкомами [6].

В 1930-е гг. эффективность работы местных органов управления народным образованием оставалась низкой. Причинами стали частая смена заведующих и инспекторов ОНО, отсутствие у них соответствующей квалификации, привлечение исполкомами работников ОНО к участию в разнообразных мероприятиях, не связанных с их служебными обязанностями [9, л. 32; 13, л. 45; 17, л. 214–216; 18, л. 64, 86; 20, л. 18; 21, л. 81, 91–96, 103]. Негативно на работе ОНО сказывались проводившиеся по указанию партийного руководства «чистки аппарата» от «идеологически чуждых элементов, искажающих пролетарскую, классовую линию» [цит. по: 8, с. 452–453]. Их заменяли выдвиженцами из рабочих и крестьян — людьми, вызывавшими больше доверия у партийных властей по своему социальному происхождению, но не всегда подготовленными в профессиональном

отношении для выполнения управленческих функций [4, с. 374–375]. Практиковавшиеся в начале 1930-х гг. мобилизационные методы вовлечения общественности в дело культурной революции — культэстафета, культпоход, культштурм — также не способствовали улучшению качества управленческой работы [18, л. 65]. Ущерб управленческой работе нанесла и предпринятая в начале 1936 г. попытка реорганизации районных ОНО, подразумевавшая замену должности заведующего на старшего инспектора и сокращение инструкторско-методического аппарата [11, л. 10]. В выступлении на Всебелорусском совещании заведующих местными ОНО в мае 1936 г. первый секретарь ЦК КП(б)Б А. Ф. Гикало отметил плохую укомплектованность ответственными работниками аппарата районных и городских ОНО, плохое знание ими состояния дел в школах, текучесть кадров [10, л. 5–8, 22]. Ситуация оставалась сложной и в 1937 г. Нарком просвещения БССР А. А. Воронченко сообщал в ЦК КП(б)Б, что в районных ОНО инструкторско-методический аппарат не укомплектован, зарплата служащих — низкая, их лишили квартирных, выслуги лет и других льгот, отсутствуют транспортные средства [11, л. 10].

В 1938 г., в связи с введением в БССР областного административно-территориального деления, все существовавшие на то время районы республики распределили между пятью областями. В областных, районных и городских исполнительных органах власти создавались соответствующие ОНО. НКП БССР контролировал работу областных, районных и городских ОНО; утверждал заведующих этими отделами, а также начальников отделов и секторов областных ОНО [23]. Для организации методической работы в районах открыли педагогические кабинеты, в 1940 г. их действовало 133 [12, л. 51]. Данная реорганизация органов местного управления народным образованием содействовала постепенной нормализации их деятельности по руководству школами.

Таким образом, создание и реорганизация местных органов управления народным образованием в БССР осуществлялись в рамках формирования иерархической вертикали власти, вершиной которой являлся центр (сначала — республиканский, затем — союзный) как носитель высшей власти. В 1920-х гг. реорганизация управленческого аппарата была направлена на его сокращение в условиях экономии материальных ресурсов, борьбу с бюрократизмом, повышение эффективности управленческой работы. В 1930-х гг. целью реорганизации стало укрепление централизованного характера построения и функционирования системы органов управления. В результате к концу 1930-х гг. была сформирована вертикальная система органов управления народным образованием, в которой нижестоящий орган управления находился по отношению к вышестоящим в

положении подчиненного и подконтрольного. Такая иерархическая структура обеспечивала согласование деятельности местных, республиканских и союзных органов власти и управления в общегосударственных интересах.

Библиографические ссылки

1. *Аніхоўскі Ал.* Рацыяналізацыя апарату і функцыянальная сістэма ў галіне народнай асветы // Асвета. 1928. № 1. С. 6–13.
2. *Баліцкі А.* Народная асвета БССР // Асвета. 1926. № 7. С. 5–21.
3. *Баліцкі А.* Прынцыповыя пытанні асветы // Асвета. 1926. № 3. С. 6–12.
4. Директивы ВКП(б) по вопросам просвещения / сост. А. Я. Подземский. Под ред. И. Д. Давыдова и И. Г. Клабуновского. Л.: М.: Нар.ком.прос. РСФСР – ОГИЗ, 1931.
5. *Елизаров С. А.* Становление и развитие системы местных Советов БССР в 1919–1929 годах. Гомель: ГГТУ им. П. О. Сухого, 2016.
6. Зборнік дырэктыў па рэалізацыі пастановаў ЦК УсеКП(б) і ЦК КП(б)Б аб школе. Мінск: ДВБ, 1932.
7. Наказ Народных Камісарыятаў Асветы і Унутраных Спраў БССР Раённым Выканаўчым Камітэтам аб дзейнасці іх у галіне культурна-асветнай ад 26 студзеня 1926 г., № 693 // Бюлетэнь Савета Народных Камісараў БССР. 1926. № 2. С. 33–41.
8. Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа. Сборник документов. 1917–1973. М.: Педагогика, 1974.
9. Национальный архив Республики Беларусь (НАРБ). Фонд 4п. Описание 1. Дело 6386.
10. НАРБ. Фонд 4п. Описание 1. Дело 10835.
11. НАРБ. Фонд 4п. Описание 1. Дело 11875.
12. НАРБ. Фонд 4п. Описание 1. Дело 18303.
13. НАРБ. Фонд 15п. Описание 4. Дело 860.
14. НАРБ. Фонд 42. Описание 1. Дело 316.
15. НАРБ. Фонд 42. Описание 1. Дело 2054.
16. НАРБ. Фонд 42. Описание 9. Дело 6.
17. НАРБ. Фонд 42. Описание 9. Дело 8.
18. НАРБ. Фонд 42. Описание 9. Дело 9.
19. НАРБ. Фонд 306. Описание 1. Дело 136.
20. НАРБ. Фонд 306. Описание 1. Дело 707.
21. НАРБ. Фонд 306. Описание 1. Дело 766.
22. Об изменении ст. ст. 12, 43, 44 и 45 положения о районных съездах Советов и районных исполнительных комитетах: постановление ЦИК и СНК БССР от 9 февраля 1932 г., № 37 // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства БССР. 1932. № 9. С. 7.
23. Об утверждении Положения и структуры Народного Комиссариата Просвещения БССР: постановление СНК БССР от 13 января 1939 г., № 93 // Собрание постановлений и распоряжений правительства БССР. 1939. № 2. С. 26–48.
24. Об утверждении Положения о районных съездах Советов и Совета Народных Комиссаров БССР: постановление ЦИК и СНК БССР от 15 февраля 1931 г., № 133 // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства БССР. Отд. I. 1931. № 15. С. 25–26.

25. Об утверждении структуры Минского, Витебского и Гомельского городских Советов: постановление ЦИК БССР от 5 июня 1936 г., № 116 // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства БССР. 1936. № 24. С. 8–9.

26. Положение о волостных съездах Советов и волостных исполнительных комитетах: постановление ЦИК БССР от 7 октября 1922 г., № 143 // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства ССРБ. 1922. № 11. С. 14–18.

27. Положение о Народном Комиссариате Просвещения БССР: постановление ЦИК БССР от 3 ноября 1924 г., № 232 // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства БССР. 1924. № 23/26. С. 49–53.

28. Положение о районных съездах Советов и их исполнительных комитетах: постановление ЦИК и СНК БССР от 3 июля 1925 г., № 290 // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства БССР. Отд. I. 1925. № 31. С. 10–25.

29. Положение об окружных съездах Советов и их исполнительных комитетах: постановление 2-й сессии ЦИК Советов БССР от 17 июля 1924 г., № 114 // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства БССР. 1924. № 13. С. 2–12.

30. Положение об уездных отделах народного образования // Вестник Народного Комиссариата Просвещения. 1921. № 1. С. 48–50.

31. Положение об уездных съездах, советах и их исполнительных комитетах: постановление ЦИК БССР от 7 октября 1922 г., № 142 // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства ССРБ. 1922. № 11. С. 9–14.

32. Рэзалюцыі і тэзісы, прынятыя на IV Усебеларускім з'ездзе інспектараў народнай асветы // Асвета. 1929. № 3. С. 109–135.

33. Рэзалюцыя аб'яднанага пасяджэння калегіі НК Асветы і ЦП саюзу працасветы аб рэалізацыі пастановаў ЦК УсеКП(б) // Камуністычнае выхаванне. 1931. № 10/11. С. 12–16.