

УДК 3432(С173)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПЕРЕХОДА К ВСЕОБЩЕМУ СРЕДНЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ В 1960–1970-е гг. (НА МАТЕРИАЛАХ ЮЖНОГО УРАЛА)

© 2009 Т.А. Сергеева

Оренбургский государственный педагогический университет

Поступила в редакцию 26.06.2009

Предпринята попытка исторического осмысления процесса создания нормативно-правовой базы государственной политики перехода к всеобщему среднему образованию в 1960–1970-е гг. Дан анализ ключевых нормативных документов по образованию: директив съездов КПСС, постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР, законодательных актов об обязательности среднего образования. Выявлена прямая зависимость создания нормативно-правовой базы в области осуществления всеобщего среднего образования на Южном Урале от принятия постановлений партии и Правительства. Отмечен приоритет количественных показателей всеобщего среднего образования.

Ключевые слова: образование, всеобщее среднее образование, государственная политика в сфере образования, нормативно-правовая основа всеобщего среднего образования, общеобразовательная школа.

Российская школа имеет богатую историю развития в различных общественных условиях. Она была и остается основной базой получения знаний основ наук, формирования умений и навыков, приобщения новых поколений к общекультурным и национальным ценностям. Современные рыночные приоритеты в организации социально-экономической системы вместе с тем задают новые ориентиры реформирования школы России, особое значение для которого имеет собственный исторический национальный опыт. В условиях, когда в стране реализуется всеобщее обязательное одиннадцатилетнее образование, и все чаще высказываются предложения о необходимости перехода на всеобщее двенадцатилетнее образование молодежи, представляется полезным совершить историческую ретроспективу и проанализировать процесс создания нормативно-правовой основы государственной политики перехода к всеобщему среднему образованию в 1960–1970-е гг.

Нормативно-правовую основу государственной политики перехода к всеобщему среднему образованию в первую очередь составили решения съездов КПСС и специальные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР. В решениях съездов КПСС, исходя из задач коммунистического строительства и итогов развития страны в предыдущей пятилетке, намечались лишь основные направления реформирования советской школы на предстоящее пятилетие. Так, директивы XXIII съезда партии, под-

черкивая возрастающее значение дальнейшего развития народного образования и культуры в условиях коммунистического строительства, предусматривали завершение (в основном) к 1970 г. всеобщего среднего образования для молодежи¹. Согласно решениям XXIV съезда КПСС ставилась задача дальнейшего совершенствования системы образования в соответствии с потребностями развития экономики, науки и культуры, научно-технической революции. В годы девятой пятилетки (1971–1975) предстояло обеспечить полный переход к всеобщему среднему образованию молодежи². На XXV съезде КПСС констатировалось завершение (в основном) перехода к всеобщему среднему образованию молодежи³. Было также указано на необходимость дальнейшего совершенствования системы народного образования “в соответствии с требованиями научно-технического прогресса и задачами неуклонного повышения культурно-технического и образовательного трудящихся, улучшения подготовки квалифицированных кадров рабочих и специалистов”⁴. В резолюции XXVI съезда КПСС были подведены итоги в развитии народного образования: “Взят важный рубеж – завершен переход к обязательному всеобщему среднему образованию”⁵. Вместе с тем, были также обозначены задачи дальнейшего совершенствования системы образования, суть которых состояла том, чтобы повысить качество обучения, трудового и нравственного воспитания в школе, изжить формализм в оценке результатов труда учителя и учащихся, на деле укрепить связь обучения с жизнью, улучшить подготовку школьников к общественно-полезному труду.

Сергеева Татьяна Александровна, аспирант кафедры истории Отечества и социально-политических теорий. E-mail: tanysergeeva84@mail.ru

Более конкретное содержание решения съездов партии обретали в специальных постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР, посвященных отдельным звеньям системы народного образования. Определяющее значение для развития общеобразовательной школы как основной формы получения всеобщего среднего образования в исследуемый период имели постановления: “О мерах дальнейшего улучшения работы средней общеобразовательной школы” (1966), “О завершении перехода ко всеобщему среднему образованию молодежи и дальнейшем совершенствовании общеобразовательной школы” (1972) и “О мерах по дальнейшему улучшению условий работы сельской общеобразовательной школы” (1973). В постановлении “О мерах дальнейшего улучшения работы средней общеобразовательной школы” подчеркивалось, что важнейшей задачей партийных и советских органов в области народного просвещения является “осуществление в основном к 1970 г. в стране всеобщего среднего образования для подрастающего поколения”⁶. Основными путями получения всеобщего среднего образования признавались средние общеобразовательные школы, средние специальные учебные заведения и профессионально-технические училища.

Государственная политика по осуществлению всеобщего среднего образования находила свое подтверждение в документах, принимаемых на местах, однако зачастую происходило лишь дублирование постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР без учета местной специфики. Решения, принимаемые на региональном уровне, строго соответствовали партийно-правительственным задачам, показателям, спускаемым “сверху”. Проблемы, с которыми пришлось столкнуться партийным организациям Южного Урала в 1960–1970-е гг. в связи с реформированием школьного образования, во многом были присущи и другим территориальным образованиям Советского Союза.

В целях успешного выполнения постановления “О мерах дальнейшего улучшения работы средней общеобразовательной школы” Оренбургский областной Совет депутатов трудящихся разработал и утвердил мероприятия по укреплению материальной базы и улучшению учебно-воспитательной работы сельских общеобразовательных школ области на 1969–1971 гг.⁷ В БАССР данное постановление было рассмотрено на заседании бюро обкома КПСС 27 декабря 1966 г., после чего было принято решение – обязать Министерство просвещения БАССР, горкомы и райкомы КПСС, исполкомы городских и

районных Советов депутатов трудящихся принять необходимые меры к осуществлению в основном к 1970 г. всеобщего среднего образованию, по повышению качества учебно-воспитательной работы в общеобразовательных школах, всестороннему развитию подрастающего поколения, лучшей подготовки их к общественно-полезному труду и др.⁸ В постановлении бюро Челябинского обкома КПСС и исполкома областного Совета депутатов трудящихся отмечалось: “Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 ноября 1966 г. “О мерах дальнейшего улучшения работы средней общеобразовательной школы” принять к неуклонному исполнению”⁹.

Мобилизующую роль в улучшении работы учреждений просвещения сыграло постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР “О завершении перехода ко всеобщему среднему образованию молодежи и дальнейшем развитии общеобразовательной школы”. Перед органами народного образования ставилась задача – завершить к 1975 г. введение новых учебных планов и программ по всем школьным курсам; обеспечить учащихся новыми учебниками¹⁰. Внимание исполкомов Советов депутатов трудящихся обращалось и на укрепление материально-технической базы школ, пришкольных интернатов, которое, однако, должно было осуществляться лишь за счет расширения инициативного строительства предприятиями, передовыми совхозами и колхозами¹¹. Исходя из того, что в условиях всеобщего среднего образования возрастает ответственность учителя перед обществом за обучение и воспитание молодого поколения, в постановлении были обозначены меры по улучшению подготовки учителей, среди которых – систематическая аттестация¹².

Среди главных задач отдела науки и учебных заведений Оренбургского обкома КПСС на 1973 г. определялась задача выполнения решений XXIV съезда КПСС по народному образованию, а также постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР “О завершении перехода ко всеобщему среднему образованию молодежи и дальнейшем развитии общеобразовательной школы”¹³. Областному отделу народного образования предписывалось обеспечить целеустремленную работу органов народного образования и педагогических коллективов школ по претворению в жизнь этих документов. В этих целях предусматривалось решение конкретных задач, среди которых: обеспечить восьмилетний всеобщ, достичь охвата всеми видами среднего образования не менее 90% выпускников восьмых классов 1973 г.,

принять в 9-е классы 54,5% выпуска 8-х классов и обеспечить сохранность принятых контингентов, укреплять учебно-материальную базу и техническое оснащение учебного процесса, осуществить переподготовку 4250 учителей и др.¹⁴

План мероприятий Министерства просвещения Башкирской АССР по выполнению постановления Верховного Совета РСФСР “О мерах по завершению перехода ко всеобщему среднему образованию в РСФСР” предусматривал обеспечение дальнейшей активизации деятельности всех звеньев системы просвещения по безусловному выполнению решений XXIV съезда КПСС. Было рекомендовано провести сессии городских, районных Советов депутатов трудящихся, совещаний руководителей хозяйственных, общественных организаций с обсуждением конкретных мер, связанных с выполнением документов, принятых Верховным Советом РСФСР¹⁵.

В постановлении бюро Челябинского обкома КПСС и исполкома областного Совета депутатов трудящихся “О ходе выполнения постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР “О завершении перехода ко всеобщему среднему образованию молодежи и дальнейшем развитии общеобразовательной школы” в первую очередь внимание обращалось на целый ряд недостатков и упущений в работе по завершению перехода к всеобщему среднему образованию. В частности, отмечалось: неудовлетворительные показатели плана охвата средним образованием (90,8% выпускников 8-х классов), которые были гораздо ниже республиканских; посредственные знания учащихся, их большой отсев; текучесть учительских кадров (в области ежегодно сменяется более 1600 учителей и около 250 руководителей школ); слабая материально-техническая база сельских школ (более 40 школьных зданий находится в ветхом состоянии, 80% пришкольных интернатов размещены в приспособленных помещениях); недостаточная пропаганда среднего образования и др.¹⁶ В постановлении ставилась задача по устранению отмеченных недостатков.

Переход к всеобщему среднему образованию обусловил значительное расширение социальной функции сельской школы, повысил ее роль в осуществлении программы хозяйственно-экономического и культурного строительства на селе. Ставилась задача преодоления имевшихся различий в уровне образования городской и сельской молодежи, создание во всех районах страны условий, необходимых для обеспечения равенства молодого поколения в получении среднего образования. В этой связи требовалось дальнейшее развитие сети сельских общеобразовательных школ, обеспечение их квалифицированными педагогическими кадрами, совершенствование материально-технической базы, строительство новых школ и пришкольных интернатов.

Решению проблем развития сельской общеобразовательной школы было посвящено постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР “О мерах по дальнейшему улучшению условий работы сельской общеобразовательной школы”. Для более полного удовлетворения потребностей сельского населения в школах и создания необходимых условий для всеобщего среднего образования молодежи признавалось целесообразным иметь, как правило, в каждом совхозе и крупном колхозе среднюю общеобразовательную школу¹⁷. Оренбургский областной комитет партии и исполком областного Совета депутатов трудящихся выразили обеспокоенность сложившимся в области положением в малокомплектных сельских школах. Как отмечено в материалах обкома партии, Оренбургская область имеет свои особенности: это, прежде всего, наличие мелких населенных пунктов, в которых размещены бригады колхозов и отделения совхозов, находящихся на расстоянии 30–80 км. от центральных усадеб. Обучение детей из таких населенных пунктов в крупных школах, зачастую, осложняется бездорожьем, отсутствием специального транспорта и слабой материальной базой пришкольных интернатов. Оренбургский областной комитет партии и исполком областного Совета депутатов трудящихся посчитали целесообразным сохранять школы в мелких населенных пунктах, а также пересмотреть предельные нормы наполняемости начальных классов – комплектов¹⁸. На заседании бюро Челябинского обкома КПСС было отмечено, что постановление “О мерах по дальнейшему улучшению условий работы сельской общеобразовательной школы” повышает ответственность сельских учителей за качество обучения и воспитания молодежи¹⁹. В связи с этим участники областного актива работников народного образования обратились ко всем учителям сельских школ с призывом – развернуть движение за образцовую сельскую школу и одобрили инициативу производственных и педагогических коллективов и общественных организаций Челябинского кузнечно-прессового завода, Магнитогорского педагогического института, города Копейска, выступивших с предложением об оказании школам подшефных сельских районов практическую помощь в совершенствовании учебно-воспитательного процесса и укреплении учебно-материальной базы²⁰. Бюро обкома КПСС и Совет Министров

БАССР постановили: принять меры к обеспечению всех сельских школ квалифицированными кадрами, повышению уровня их подготовки; развивать инициативное строительство школьных зданий; создать условия для изучения в каждой сельской средней школе сельскохозяйственной техники и автодела²¹.

Право на всеобщее среднее образование было также закреплено законодательно и гарантировалось Законом СССР (1973) и РСФСР (1974) о народном образовании, Конституцией СССР (1977) и РСФСР (1978). В статье 3 Закона РСФСР о народном образовании говорится, что «право на образование обеспечивается обязательным общим восьмилетним образованием, осуществлением всеобщего среднего образования молодежи, широким развитием политехнического среднего специального и высшего образования на основе связи обучения с жизнью, расширением сети дошкольных и внешкольных учреждений, бесплатностью всех видов образования, системой государственных стипендий и других видов материальной помощи учащимся и студентам, организацией различных форм производственного обучения и повышения квалификации трудящихся»²². Право на образование в форме права на всеобщее обязательное среднее образование было закреплено и в статье 43 Конституции РСФСР 1978 г.²³ Таким образом, была создана и законодательная основа перехода к всеобщему среднему образованию.

Подводя итог в целом, отметим, что основной государственной политики перехода к всеобщему среднему образованию в 1960–1970-е гг. являлась нормативно-правовая база. Ключевые направления реформирования общеобразовательной школы как ведущей формы получения всеобщего среднего образования нашли свое отражение в директивах партийных съездов, постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР, законодательных актах об обязательности среднего всеобщего. Анализ нормативно-правовой базы всеобщего среднего образования на материалах Южного Урала показал, что в центре внимания партийных организаций находился весьма широкий круг вопросов: укрепление и развитие материальной базы учебных заведений, идейно-политическое воспитание руководящих и педагогических кадров, организация их подготовки и переподготовки, выполнение плана охвата молодежи средним образованием, достижение показателей успеваемости, снижение неуспеваемости и др. Однако в первую очередь ориентация происходила на достижение количественных показателей всеобщего среднего обра-

зования, что свидетельствовало об экстенсивном характере развития образования. В исследуемый период Южно-Уральский регион еще не имел собственной законодательной базы, что сказывалось на отсутствии самостоятельности в принятии решений в области образования. Создание нормативно-правовой основы государственной политики перехода к всеобщему среднему образованию находилось в прямой зависимости от принятия постановлений партии и Правительства, которые нередко просто дублировались без учета специфики и потребностей региона, что в итоге привело к несоответствию между планами и действительным материальным обеспечением, материально-хозяйственными возможностями Южного Урала.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

- ¹ Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М.: Политиздат, 1970. Т. 9. С. 28-29.
- ² Материалы XXIV съезда КПСС. М.: Политиздат, 1974. С. 277.
- ³ Материалы XXV съезда КПСС. М.: Политиздат, 1976. С. 114.
- ⁴ Там же. С. 120.
- ⁵ Материалы XXVI съезда КПСС. М.: Политиздат, 1981. С. 60.
- ⁶ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах дальнейшего улучшения работы средней общеобразовательной школы» от 10 ноября 1966 г. // Народное образование в СССР. Общеобразовательная школа. Сборник документов. 1917–1973 гг. / Сост.: А. А. Абакумов, Н. П. Кузин, Ф. И. Пузырев, Л. Ф. Литвинов. М.: Педагогика, 1974. С. 220.
- ⁷ Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф. Р-1893. Оп. 3. Д. 3810. Л. 17-27.
- ⁸ Центральный государственный архив общественных объединений Республики Башкортостан (ЦГАООРБ). Ф. 122. Оп. 75. Д. 167. Л. 9-15.
- ⁹ Центр документации новейшей истории Челябинской области (ЦДНИЧО). Ф. 288. Оп. 162. Д. 80. Л. 47.
- ¹⁰ Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 12. М.: Политиздат, 1986. С. 227.
- ¹¹ Там же. С. 231.
- ¹² Там же. С. 227.
- ¹³ Центр документации новейшей истории Оренбургской области (ЦДНИОО). Ф. 371. Оп. 46. Д. 131. Л. 36а.
- ¹⁴ ЦДНИОО. Ф. 371. Оп. 46. Д. 131. Л. 37-39.
- ¹⁵ Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан (ЦГИАРБ). Ф. Р-798. Оп. 9. Д. 5067. Л. 16-20.
- ¹⁶ Объединенный государственный архив Челябинской области (ОГАЧО). Ф. Р-1000. Оп. 1. Д. 3776. Л. 4-5.
- ¹⁷ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему улучшению условий работы сельской общеобразовательной школы» от 6 июля 1973 г. // Народное образование в СССР: Сборник нормативных актов. М.: Юрид. лит., 1987. С. 101.
- ¹⁸ ЦДНИОО. Ф. 371. Оп. 48. Д. 69. Л. 110-111.
- ¹⁹ ЦДНИЧО. Ф. 288. Оп. 176. Д. 81. Л. 8.
- ²⁰ ЦДНИЧО. Ф. 288. Оп. 176. Д. 81. Л. 8.

²¹ ЦГАООРБ. Ф. 122. Оп. 186. Д. 101. Л. 14-17.

²² Закон РСФСР о народном образовании. М.: Политиздат, 1974. С. 8.

²³ Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. М.: Сов. Россия, 1989. С. 15.

**THE NORMATIVE-LEGAL BASIS OF FORMING STATE POLICY OF TRANSFER
TO GENERAL SECONDARY EDUCATION IN THE 1960s-1970s
(ON THE MATERIAL OF THE SOUTHERN URALS)**

© 2009 T.A. Sergeeva

Orenburg State Pedagogical University

An attempt is made to historically understand the process of formation of normative-legal basis of state policy of transfer to general secondary education in the 1960s–1970s. Analysis of fundamental normative documents of education is given: directives of conferences of the Communist Party of the Soviet Union, the decisions of the Central Committee of the Communist Party of the Soviet Union and the Council of Ministers of the USSR, statutory acts about compulsory secondary education. The direct dependence between the formation of normative-legal basis in the sphere of general secondary education in the Southern Urals and the adoption of the party and government decisions. The priority of quantitative indexes of general secondary education is marked in the article.

Key words: education, general secondary education, state policy in the sphere of education, normative-legal basis of general secondary education, a secondary school.