

Гусева Анна Алексеевна
доцент кафедры теории и истории государства и права
Юридический институт НИУ «БелГУ»
кандидат юридических наук
(Россия)

ТРАДИЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Традиции правового регулирования в сфере образования насчитывают в России не один век. Правовое регулирование общественных отношений, входящих в сферу государственно-властной деятельности, обеспечивает решение задач государственной деятельности.

Нормотворческая деятельность всегда образует начальный этап правового регулирования, к которому относятся также правореализация и правоприменение¹.

Правотворчество – важнейшее направление деятельности любого государства, основной элемент механизма правового регулирования, а также завершающая и конститутивная стадия формирования права. От правотворчества берет начало правовое регулирование и действие его механизма.

Правотворческий процесс представляет собой строго регламентированную процедуру осуществления права правотворческой инициативы, рассмотрения, принятия, подписания, официального опубликования и вступления в силу законов и иных нормативно-правовых актов.

Проблемы совершенствования правотворчества в процессе модернизации права вызывают оживленные дискуссии в науке. Они и ранее многократно рассматривались в работах таких ученых, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, В.М. Баранов, А.Б. Венгеров, Н.А. Власенко, Б.Н. Габричидзе, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, Е.А. Лукашева, А.А. Нашиц, В.С. Нерсесянц, А.С. Пиголкин, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, А.А. Ушаков, А.Ф. Черданцев, М.К. Юков и других.

На основе ретроспективного анализа можно разграничить определенные этапы развития образовательного права и законодательства в общем контексте становления российской правовой системы.

Так, А.В. Овчинников предлагает выделение следующих этапов:

¹ Проблемы теории государства и права / под ред. М.Н. Марченко. М., 2008. С. 682.

- формирование отечественных государственных традиций просвещения на основе педагогической культуры и народной педагогики различных этносов, населявших территорию России (IX-XII вв.);

- духовно-нравственное обоснование и законодательное закрепление ценностей образования как итог взаимосогласованной деятельности власти и общества по достижению необходимого уровня общей культуры населения единого централизованного Русского государства (XIV-XVII вв.);

- попытки правового закрепления инноваций в организации государственной системы образования на основе сочетания правовых традиций России и западной модели организации школьного дела (XVIII в.);

- правовое сопровождение реформирования отечественной школы. Создание единой законодательной базы системы образования, адекватной историческим традициям российской государственности и необходимости модернизационного развития страны. Формирование общегосударственных ценностей и принципов образования и воспитания подданных Российской империи (XIX-начало XX вв.)².

На наш взгляд, в контексте данного исследования такая периодизация не совсем целесообразна, так как она охватывает временной промежуток до начала XX века, а, следовательно, не отражает особенности развития отечественного законодательства в советский период и на современном этапе.

Указанную периодизацию представляется логичным проводить в контексте развития российской государственности, и с этих позиций выделить следующие этапы:

- досоветский период развития российского законодательства, охватывающий период с IX по начало XX вв., в рамках которого были созданы предпосылки для проведенных в IX в. реформ, в результате которых в стране была создана национальная система образования; положено начало созданию системы нормативных актов, в которой отражались правовые основы просвещения населения; четко определены цели, задачи и основы содержания обучения детей вне зависимости от сословной принадлежности, созданы все правовые условия для развития народного просвещения в стране;

- советский период, охватывающий временной промежуток с 1917 г. по 1991 г., характеризующийся построением новой системы управления образованием и ее законодательным закреплением;

² Овчинников А.В. Образовательное право и законодательство дореволюционной России. // http://www.jeducation.ru/6_2010/87.html.

- постсоветский период, с 1992 г. по настоящее время, для которого характерно проведение широкомасштабной образовательной реформы.

Безусловно, каждый из этапов имеет свои особенности, поэтому их комплексное изучение, как представляется, позволит максимально полно осветить особенности развития отечественного законодательства об образовании.

Перед нами стоит задача исследовать истоки государственно-правовой регламентации образовательных отношений в России. Для этого необходимо проанализировать первый период (IX – нач. XX вв.). В данных временных рамках наиболее интересен «продуктивный» в законотворческом процессе XIX век, на протяжении которого была создана и подвергалась существенным изменениям законодательная база общего образования нашей страны. Тем не менее, предпосылки для такого законодательного развития были заложены в гораздо более ранние сроки.

Значительным шагом в развитии просвещения явилось начало книгопечатания на Руси (1564 г.). Хотя к этому времени страна почти не располагала учебными заведениями, однако Россия имела свою самобытную культуру, и среди населения ее имелись и грамотные люди. В дореволюционной исторической литературе по существу нет принципиальных расхождений, в оценке общего низкого уровня развития народного образования в России в исследуемый период.³

Идеи необходимости правового урегулирования образования поддерживали и развивали Н.И. Пирогов, К.Д. Ушинский, Н.А. Корф, И.Н. Ульянов, позднее – П.Ф. Каптерев, В.П. Вахтеров, П.Ф. Лесгафт, Н.В. Чехов и другие деятели просвещения, уделяя особое внимание идеям «народного» образования.

В декабре 1860 г. в докладной записке III Отделения выражалось беспокойство по поводу общественного движения, вызвавшего к жизни воскресные школы и другие просветительные учреждения для народа.

25 июня 1863 г. были утверждены правила, позволяющие организовывать в столичных городах и губернских центрах публичные лекции и литературные чтения. Положением о начальных училищах от 14 июля 1864 г. обществам и частным лицам разрешалось открывать воскресные школы «для образования лиц ремесленного и рабочего сословия обоего пола, не имеющих возможности пользоваться учением ежедневно».

³ Нашиц А. Правотворчество: Теория и законодательная техника. М., 1974. С. 7.

Отсутствие единой статистики внешкольного образования затрудняет выявление полной картины развития просветительной работы со взрослыми к концу XIX в. Однако успехи, достигнутые в деле внешкольного образования за пореформенный период, были далеки от реальных общественных потребностей, поэтому передовые деятели просвещения активно выступали за отмену правительственных ограничений в организации внешкольной работы. Большое внимание вопросам внешкольной просветительной работы уделил проходивший в Москве зимой 1895-1896 гг. II Всероссийский съезд деятелей по техническому и профессиональному образованию. Эти вопросы находились и в центре внимания торгово-промышленного съезда 1896 г. в Нижнем Новгороде.

С середины 1890-х гг. движение за демократизацию внешкольного образования приобретает массовый характер. В конце 1890-х - начале 1900-х гг. на средства фабрикантов и заводчиков открываются воскресные школы, классы для рабочих, бесплатные библиотеки и народные дома, аудитории для народных чтений. Под воздействием революционных выступлений 1905-1907 гг. правительство было вынуждено пойти на отмену ограничений, затруднявших развитие внешкольного просветительного движения. В апреле 1905 г. был издан Циркуляр об отмене «ввиду временной меры» законоположения 1902 г., согласно которому утверждение уставов всех вновь организуемых в России обществ, в том числе и просветительных, находилось исключительно в ведении Министерства внутренних дел.

В 1906-1907 гг. общества народных университетов открылись в Казани, Екатеринодаре, Тифлисе и в других городах. Основной целью обществ народных университетов являлась организация нового для России типа просветительных учреждений - народных университетов.

Победа Февральской буржуазно-демократической революции не внесла существенных перемен в постановку внешкольной просветительной работы.

Первые попытки привлечения внимания общественности к проблеме обучения взрослых грамоте относятся к середине XIX в. и связаны с именами В.Г. Белинского, Н.И. Пирогова, Л.Н. Толстого, К.Д. Ушинского, В. Вахтерова, К. Насыри, Ч. Валиханова, К. Хетагурова и др.

Важную роль сыграли в истории школьного образования взрослых и детей Л.Н. Толстой и К.Д. Ушинский.

При содействии существовавших в конце XIX в. различных благотворительных обществ и частных лиц стали возникать также библиотеки как при школах, так и самостоятельные (по инициативе энтузиастов). Так, в Москве в 1885 г. открывается первая бесплатная

читальня им. Тургенева, а с 90-х годов подобные читальни появились и в уездных городах.

В 1897 г. была впервые проведена Всероссийская перепись населения. Документы переписи показали всему миру картину культурной отсталости трудящегося населения страны: из 126 млн. зарегистрированных при опросе мужчин и женщин грамотных оказалось лишь 21,1%.

В городах самыми распространенными были воскресные школы, действовавшие на основании Положения о начальных народных училищах от 25 мая 1874 г. Согласно Положению, к начальным народным училищам относились все общие воскресные школы.

Вторую группу школ взрослых составляли воскресные и вечерние курсы для взрослых, открытие которых разрешалось на основании Положения о городских училищах 1872 г. К третьему типу школ взрослых относились дополнительные классы для взрослых, действовавшие на базе церковноприходских школ. Правила от 13 июня 1884 г. о церковноприходских школах разрешали открывать такие классы с дозволения епархиального архиерея.

В конце 1880-х – начале 1890-х гг. многие земства активно взялись за организацию повторительно-дополнительных классов. Подобные школы организовывались земствами в Саратовской, Черниговской, Воронежской, Тамбовской, Тверской и некоторых других губерниях.

К пятому типу образовательных учреждений для взрослых относились школы. Эти школы играли заметную роль в развитии образования.

Необходимо отметить, что начало XIX столетия было связано также с разработкой властью курса на реформирование Российского государства и общества на основах, заложенных в годы царствования Екатерины II.

В действиях Александра I отчетливо прослеживалась общая направленность к усилению культурной интеграции с зарубежными, в первую очередь европейскими, странами.

В результате проведенных реформ в стране была создана национальная система образования. Было положено начало созданию системы нормативных актов, в которой отражались правовые основы просвещения населения. Были четко определены цели, задачи и основы содержания обучения детей вне зависимости от сословной принадлежности, созданы все правовые условия для развития народного просвещения в стране.