Научная статья

УДК 37.014.55:351.851(47+57)"1917/1991"

РАЗВИТИЕ ОТРАСЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩИМ ОБРАЗОВАНИЕМ В СССР

Журин Сергей Викторович, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник, Ракетно-космическая корпорация "Энергия" им. С.П. Королева, Россия, Королев, sv.zhurin@inbox.ru

Аннотация. В статье исследуется эволюция механизмов отраслевого руководства народным образованием в России на протяжении XX века. Актуальность работы обусловлена необходимостью критического осмысления исторического опыта административного проектирования в публичном секторе для выработки современных моделей государственного управления. Основные хронологические рамки – 1917-1991 гг.; дореволюционная система начала XX в. рассматривается как институциональная предыстория предмета исследования, что позволяет проследить полный цикл становления, функционирования и последующего распада советской ведомственной вертикали. Методологическую базу составляют историко-генетический и институциональный подходы, обеспечивающие анализ формальных реорганизаций во взаимосвязи с неформальными управленческими практиками и реальными интересами акторов. На основе неопубликованных архивных источников реконструируются ключевые этапы структурной трансформации профильных наркоматов и министерств, а также специфика их повседневного взаимодействия с территориальными органами власти. Доказывается, что отраслевая политика зависела от общеполитических установок, а периодическое усиление централизации снижало организационную гибкость на местах и ограничивало местные инициативы. Особое внимание уделяется номенклатурному кадровому обеспечению аппарата и хронической проблеме двойного подчинения региональных инстанций местным советам. Автор приходит к выводу о том, что

административные практики, сформировавшиеся в советский период, продолжают влиять на современные реформы, поэтому при разработке новых нормативных и организационных моделей необходимо учитывать исторически сложившиеся ограничения.

Ключевые слова: отраслевое управление, государственная политика в сфере образования, административное проектирование, ведомственная структура, Наркомпрос, Министерство просвещения СССР, территориальное управление, историко-управленческий анализ.

Original article

DEVELOPMENT OF SECTORAL MANAGEMENT OF GENERAL EDUCATION IN THE USSR

Zhurin Sergei Viktorovich, Candidate of Historical Sciences, Leading Researcher, S.P. Korolev Rocket and Space Corporation Energia, Korolev, Russia, sv.zhurin@inbox.ru

Annotation. This article examines the evolution of sectoral governance mechanisms for public education in Russia throughout the 20th century. The relevance of this work stems from the need for a critical understanding of the historical experience of administrative design in the public sector in order to develop modern models of public administration. The primary chronological framework is 1917–1991; the pre-revolutionary system of the early 20th century is considered as the institutional prehistory of the research subject, allowing for the full cycle of the formation, functioning, and subsequent collapse of the Soviet departmental vertical. The methodological framework comprises historical-genetic and institutional approaches, enabling an analysis of formal reorganizations in relation to informal management practices and the actual interests of actors. Based on unpublished archival sources, the key stages of the structural transformation of relevant people's commissariats and ministries, as well as the specifics of their day-to-day interactions with territorial

authorities, are reconstructed. It is demonstrated that sectoral policy depended on general political guidelines, and periodic increases in centralization reduced organizational flexibility at the local level and limited local initiatives. Particular attention is paid to the nomenklatura-based staffing of the apparatus and the chronic problem of dual subordination of regional authorities to local councils. The author conclude that administrative practices formed during the Soviet period continue to influence contemporary reforms, so the development of new regulatory and organizational models must take into account historically established limitations.

Keywords: sectoral management, state policy in the field of education, administrative planning, departmental structure, People's Commissariat of Education, Ministry of Education of the USSR, territorial administration, historical and managerial analysis.

Введение. Изучение эволюции управленческих механизмов в области народного образования представляет актуальную задачу. На протяжении XX столетия отечественная система просвещения претерпела существенные преобразования, для анализа которых необходимо учитывать не только педагогическую проблематику, но и вопросы государственного строительства, организации управления и отраслевого регулирования [1]. Переход к единой вертикали советского управления, а затем к постсоветским моделям децентрализации и перераспределения полномочий представляет собой исторический опыт, анализ которого необходим для оценки дальнейшего развития публичного сектора. Между тем в современной научной литературе доминирует либо нормативно-правовой подход, фиксирующий формальные изменения в законодательстве, либо педагогическое направление, в рамках которого управленческие структуры выступают лишь контекстом содержательных реформ школьного и вузовского образования.

Актуальность исследования обусловлена тем, что, с одной стороны, продолжающаяся в настоящее время реорганизация органов управления

образованием на федеральном и региональном уровнях воспроизводит ряд структурных решений, уже апробированных в предшествующие десятилетия, но обращение к этому опыту зачастую носит фрагментарный и декларативный характер. С другой стороны, накопленный в течение XX столетия массив архивных источников, ведомственной документации и материалов делопроизводства центральных и местных учреждений просвещения остаётся в значительной степени невостребованным с точки зрения комплексного историко-управленческого анализа. Вместе с тем потребность в критическом переосмыслении советской модели отраслевого руководства, свободном как от апологетических оценок, так и от безусловного отрицания, приобретает особую значимость в условиях поиска новых форм взаимодействия государства и образовательных организаций.

Отдельные аспекты истории Наркомпроса и Министерства просвещения СССР нашли отражение в трудах, посвящённых общей истории советской государственности, однако работ, в которых структурная трансформация отраслевых органов рассматривалась бы как самостоятельный предмет исследования [2], [3], крайне немного. Дореволюционный период, как правило, ограничивается описанием ведомства народного просвещения Российской империи без должного внимания к взаимодействию центральных и губернских инстанций [4], [5]. Постсоветский этап изучается в рамках политологических и социологических аспектов, его историко-управленческая составляющая остаётся на периферии научного интереса. Таким образом, развитие отраслевого управления народным образованием на протяжении XX века не получило целостного освещения в научной литературе.

Цель статьи состоит в реконструкции основных этапов становления и преобразования системы отраслевого управления в сфере просвещения на протяжении XX столетия, а также в выявлении закономерностей её развития и нарушений преемственности между отдельными этапами.

В рамках настоящего исследования отраслевое управление образованием

понимается как институционализированная деятельность государственных органов по определению целей образовательной политики, распределению компетенций между уровнями власти, нормативному регулированию содержания образования, кадровому и ресурсному обеспечению образовательной сети, а также контролю исполнения принятых решений. Такое определение позволяет не отождествлять отраслевое управление с формальной структурой центрального ведомства.

Необходимо также учитывать, что советская система образования не во все периоды управлялась через единый ведомственный центр. Общее, высшее, среднее специальное и профессионально-техническое образование могли находиться в различных административных контурах. Поэтому применительно к большей части 1917-1988 гг. предметом настоящей статьи выступает прежде всего система государственного управления общим образованием и просвещением, тогда как объединение нескольких образовательных подсистем в едином общесоюзном органе относится уже к завершающему этапу советской административной реформы [12], [17].

С учетом этого отраслевое управление предлагается анализировать одновременно в трех измерениях: ведомственном - как распределение полномочий между специализированными органами; территориальном - как взаимодействие центра, республики, региона и местного звена; функциональном - как распределение нормотворческих, кадровых, финансовых, методических и контрольных полномочий.

Такое разграничение позволяет точнее установить, что именно централизовалось или децентрализовалось в конкретный период, поскольку передача финансовых полномочий на места могла сочетаться с сохранением централизованного контроля содержания образования, а расширение организационной самостоятельности - с жестким кадровым регулированием.

Современное исследование нормативных основ советской образовательной политики также показывает, что структура образования и

система ее правового регулирования неоднократно перестраивались на протяжении 1917-1991 гг., что делает недостаточным описание всего периода через единственный показатель «степени централизации» [12].

Методологическую основу работы составляет сочетание историко-генетического и историко-сравнительного подходов, позволяющих проследить внутреннюю логику развития управленческих институтов, их соотношение с аналогичными структурами в другие временные периоды. Привлечение элементов институционального анализа даёт возможность рассматривать формальные изменения ведомственной архитектуры во взаимосвязи с неформальными практиками принятия решений, распределения ресурсов и контроля исполнения. Хронологические рамки исследования охватывают период с начала XX века до рубежа 1990-х гг., чтобы зафиксировать полный цикл существования и распада советской модели отраслевого управления и обозначить исходные условия постсоветской трансформации.

Научная значимость анализа определяется тем, что в нём впервые предпринимается попытка рассмотреть отраслевое управление народным образованием как институт, постоянно изменявшийся под влиянием политического курса, экономических ограничений и социальных запросов.

Практическая ценность полученных результатов связана с возможностью их использования при подготовке экспертных заключений по вопросам оптимизации структуры органов управления образованием, а также в учебном процессе при преподавании курсов по истории государственного управления и отраслевой политике.

Обзор литературы. Анализ историографии показывает, что проблематика отраслевого руководства народным просвещением на протяжении длительного времени оставалась на периферии исследовательского интереса. Работы советского периода, среди которых выделяются публикации Ю.М. Федорчука, А.В. Морозова, Х.М. Рахаева, Б.Б. Уянаева, Х.Б. Уянаева [6], [7], представляли развитие ведомственной структуры как процесс её последовательного

совершенствования, однако такой телеологический подход не учитывал противоречия, конфликты интересов и неудачные направления организационного развития. Тем не менее, фактологический материал, содержащийся в этих трудах, сохраняет эвристическую ценность, поскольку авторы привлекали делопроизводственную документацию, впоследствии утраченную или рассредоточенную по архивным фондам.

Существенно иной ракурс предложили исследования, появившиеся в конце 1990-х и в первое десятилетие XXI века. По мнению О.А. Косиновой, прослеживается генезис управленческих практик в сфере образования, начиная с петровских преобразований, что позволяет уловить преемственность некоторых административных механизмов, переживших смену политического строя [8]. Одновременно с этим А.М. Збарский акцентирует внимание на территориальном измерении отраслевого руководства, показывая, каким образом губернские и уездные инстанции интерпретировали и искажали директивы центра [9]. Несмотря на различие методологических установок, авторы указанных работ сходятся в том, что в системе управления образованием существовала внутренняя конкуренция между ведомствами и уровнями публичной власти.

Статья А.М. Аллагулова содержит детальный разбор законодательных актов, определявших статус, компетенции и порядок взаимодействия органов управления просвещением [10]. Ценность этих материалов заключается в том, что они выявляют расхождение между формальными предписаниями и реальной практикой, которое особенно ярко проявлялось в 1920-е и в послевоенные годы. Вместе с тем автор ограничивается юридическим анализом текстов, не предпринимая попытки вписать их в более широкий контекст институциональных изменений.

Историография 2023-2026 гг. позволяет существенно уточнить состояние изученности проблемы. Современные исследования все чаще переходят от общей истории советской школы к анализу нормативного регулирования,

реализации государственных решений на региональном уровне и взаимодействия между различными уровнями образовательного управления.

И. Г. Третьяк прослеживает изменение нормативно-правовых основ советской образовательной политики на протяжении всего периода 1917-1991 гг. [12]. А. А. Сотников, анализируя современную историографию, обращает внимание на существенную неравномерность использования нормативных источников: наибольшее внимание исследователей сосредоточено на документах 1930-х гг., тогда как акты других этапов истории СССР вовлечены в научный оборот значительно слабее [14].

Особое значение для настоящего исследования имеют работы, в которых центральная образовательная политика сопоставляется с практикой ее территориального исполнения. А. В. Овчинников на документах Министерства просвещения РСФСР показывает организационные трудности реализации государственных решений в 1970-е гг. [13], а В. В. Повалихин на материалах Пензенской области реконструирует региональный уровень проведения реформы 1984 г., выявляя как достижения, так и ограничения реализации общесоюзных установок [16].

Материалы и методы исследования. Информационную базу настоящего исследования составили документы, извлечённые из фондов Государственного архива Российской Федерации, Российского государственного архива социально-политической истории, а также ряда региональных архивных учреждений. В первую очередь, привлекались материалы делопроизводства Народного комиссариата просвещения РСФСР, Министерства просвещения СССР и его территориальных подразделений: протоколы заседаний коллегий, докладные записки, штатные расписания, отчёты о ревизиях и переписка между центральными и местными инстанциями. Дополнительным источником служили опубликованные сборники нормативных актов, стенограммы съездов работников просвещения и материалы периодической печати, отражавшие дискуссионные аспекты ведомственных реформ.

Методология исследования основана на сочетании нескольких взаимодополняющих подходов. Историко-генетический метод позволил проследить последовательное развёртывание управленческих структур от их первоначального оформления до позднесоветского состояния, фиксируя преемственность и разрывы между этапами. Историко-сравнительный анализ применялся для сопоставления организационных решений, принимавшихся в различные десятилетия, а также для выявления аналогий и различий между центральным и территориальным уровнями управления. Элементы институционального подхода дали возможность рассматривать формальные изменения ведомственной архитектуры в неразрывной связи с неформальными практиками распределения полномочий и принятия решений. Основные хронологические рамки – 1917-1991 гг.; дореволюционная система начала XX в. рассматривается как институциональная предыстория предмета исследования.

Результаты исследования и их обсуждение. Министерство народного просвещения, учреждённое ещё в 1802 году, к началу XX столетия утратило значительную часть своих первоначальных функций в пользу Синода, ведавшего церковноприходскими школами. Дробление компетенций порождало несогласованность и затрудняло проведение единой политики даже в пределах одной губернии. Реформа 1905-1906 гг., расширившая полномочия земств в деле организации начальных школ, усилила полицентричность управления, не создав при этом действенного механизма координации между различными ведомствами.

Дореволюционный этап в рамках заявленной хронологии целесообразно рассматривать как институциональную предысторию советской системы, позволяющую выявить те проблемы координации, которые новая власть унаследовала после 1917 г.

Управление образованием Российской империи строилось как многоуровневая система, где центральные решения Министерства народного просвещения реализовывались через учебные округа и взаимодействовали с

разнообразными территориальными и общественными институтами. Новейшее исследование Л. А. Урусмамбетовой на материале Кавказского учебного округа показывает значение посреднического уровня между центральным ведомством и конкретными учебными заведениями, а также зависимость управленческой результативности от согласования нормативных решений с региональной спецификой [15].

Поэтому переход 1917 г. следует интерпретировать как попытку перестроить сам принцип координации образовательной сети: сократить институциональную фрагментацию, унифицировать цели и содержание образования и одновременно сформировать новые формы территориального исполнения решений.

Создание Народного комиссариата просвещения в ноябре 1917 года ознаменовало разрыв с предшествующей моделью. Новый орган изначально претендовал на монополию в вопросах руководства всеми ступенями образования, однако практическая реализация этого замысла растянулась на несколько лет. В первые послереволюционные годы часть управленческих функций была передана на местный уровень, поскольку местные советы, профсоюзные организации и даже отдельные предприятия обладали правом открывать и закрывать учебные заведения, назначать преподавателей и определять содержание обучения. К середине 1920-х гг., в условиях укрепления однопартийной системы, началась последовательная концентрация полномочий в центральном наркомате, сопровождавшаяся ликвидацией коллегиальных начал и утверждением принципа единоначалия.

Первоначальную организацию советского управления просвещением при этом не следует представлять как мгновенное создание завершенной централизованной вертикали. В первые послереволюционные годы стремление центральной власти сформировать единые основы образовательной политики сочеталось с широкими организационными экспериментами на местах.

Уже нормативные документы 1917-1920-х гг. закрепляли

общегосударственное руководство сферой просвещения, однако институциональные формы реализации этого руководства еще находились в процессе формирования [12], [14]. Декрет об учреждении Государственной комиссии по просвещению передавал ей дело общего руководства народным просвещением в той части, которая сохранялась за центральной государственной властью.

В дальнейшем система управления развивалась в направлении последовательной стандартизации образовательных целей, программ, организационных требований и механизмов отчётности. При этом практическая реализация продолжала зависеть от местного кадрового состава, материальной базы и способности территориальных органов выполнять центральные решения.

Следовательно, период 1917-1930 гг. точнее характеризовать как этап формирования и постепенной институционализации централизованной образовательной политики, внутри которого сохранялись значительные элементы организационной вариативности.

Структурная эволюция отраслевых органов на протяжении последующих десятилетий характеризуется чередованием фаз централизации и ограниченной децентрализации, каждая из которых оставляла след в архитектуре управления.

Предлагается выделять нормативно-содержательную централизацию, характеризующую степень унификации программ, учебных требований и обязательных государственных решений; кадрово-организационную централизацию, отражающую порядок назначения руководителей и формирования управленческих структур; финансово-ресурсную централизацию, определяющую источник и порядок распределения средств; контрольно-информационную централизацию, связанную с отчетностью, инспектированием и возможностью вышестоящего органа корректировать действия нижестоящего.

При таком подходе один период может одновременно характеризоваться высокой централизацией содержания образования и существенно большей территориальной самостоятельностью при решении вопросов материального

обеспечения. Аналогично передача части полномочий региональному уровню не означает автоматической децентрализации всей системы.

Проблема несовпадения формального распределения полномочий и реально действующих механизмов координации сохраняет значение и в современных исследованиях образовательного управления; институциональный анализ показывает, что формальная децентрализация сама по себе не устраняет неформальные вертикальные зависимости и проблемы согласования решений [18].

Для наглядного представления этих процессов ниже приводится таблица 1, обобщающая основные этапы ведомственных преобразований.

Таблица 1 - Ключевые этапы преобразования центральных органов управления образованием в 1917-1991 гг.

Период	Наименование центрального органа	Основные структурные особенности	Характер полномочий
1917-1929	Народный комиссариат просвещения РСФСР	Коллегиальное руководство	Широкая, но децентрализованная компетенция
		Отраслевые отделы по ступеням образования	Слабое влияние на периферию
		Значительная автономия местных советов	
1930-1946	Наркомпрос РСФСР после реорганизации	Упразднение коллегиальности	Полная централизация
		Введение единоначалия	Директивное управление
		Жёсткая вертикаль подчинения	Контроль кадровых назначений
1946-1966	Министерство просвещения РСФСР и союзные аналоги	Разделение на управления по ступеням	Стабильная иерархия
		Создание инспекторского аппарата	Усиление контрольных функций
		Расширение сети методических служб	Формализация отчётности
1966-1988	Министерство просвещения СССР (воссоздание союзного уровня)	Двойная вертикаль: союзное и республиканские министерства	Координационная роль союзного органа
		Отраслевые главки	Оперативное руководство на республиканском уровне
		Планово-финансовые управления	

1988-1991	Государственный комитет по народному образованию СССР	Попытка межведомственной интеграции	Ограниченная реальная власть
		Сокращение дублирующих звеньев	Конкуренция с республиканскими структурами

Источник: составлено автором на основе информационной базы исследования.

С учетом функционального разграничения полномочий ведомственную динамику целесообразно представить как последовательность нескольких различающихся управленческих конфигураций.

1917 - начало 1930-х гг. – период формирования новой отраслевой системы, сочетавший централизованное политико-нормативное целеполагание с сохранявшейся организационной вариативностью территориальных структур.

1930-е - 1945 гг. – этап усиления унификации содержания, организационных требований и ведомственной дисциплины. При этом термин «полная централизация» представляется чрезмерным, поскольку фактическая реализация образовательной политики продолжала зависеть от республиканских и территориальных органов, а условия войны дополнительно изменили нормальное функционирование образовательной сети [14], [19].

1946-1966 гг. – период республиканских министерских систем и восстановления образовательной инфраструктуры, в течение которого общесоюзная политика формировалась без самостоятельного Министерства просвещения СССР.

1966-1988 гг. – новый уровень союзно-республиканской ведомственной координации после создания Министерства просвещения СССР. Постановление о его создании было принято 1 августа 1966 г., поэтому начало соответствующего этапа целесообразно датировать именно 1966 г., а не 1967 г.

1988-1991 гг. – попытка межотраслевой интеграции образовательного управления. Созданный в марте 1988 г. Государственный комитет СССР по народному образованию объединил ранее самостоятельные ведомственные контуры общего, высшего и профессионально-технического образования [17].

Переходя к территориальному измерению отраслевого управления, необходимо отметить, что соотношение центральных и местных инстанций на протяжении всего рассматриваемого периода оставалось одним из наиболее острых вопросов. Губернские, а затем областные и краевые отделы народного образования формально подчинялись одновременно центральному ведомству и исполнительным комитетам соответствующих советов, что создавало ситуацию двойного подчинения. Феномен двойного подчинения целесообразно оценивать не только как административный дефект, но и как попытку институционально соединить отраслевую специализацию и территориальную ответственность. Центральному либо республиканскому образовательному ведомству требовалось поддерживать единые требования к содержанию, методическому обеспечению и качеству образования, тогда как местный Совет и его исполнительный комитет отвечали за функционирование конкретной территориальной сети, ее хозяйственное обеспечение и решение части кадрово-организационных вопросов.

Поэтому основная проблема заключалась не в самом наличии двух линий связи, а в нечетком либо конфликтном распределении конкретных управленческих функций. Один и тот же территориальный орган мог получать методические и содержательные директивы по отраслевой вертикали, а ресурсные ограничения - определяться возможностями местного бюджета и решениями территориальных партийно-советских структур.

Региональные исследования позднесоветских реформ показывают, что между постановкой общегосударственных задач и результатами на местах существовал самостоятельный уровень их реализации. Так, анализ реформы 1984 г. в Пензенской области выявляет различия между поставленными на общесоюзном уровне задачами и их практическим осуществлением в городах и районах [16].

На практике это означало, что кадровые решения и распределение бюджетных средств находились у местных партийных и советских органов, но

содержание образования и методическое руководство определялись центром.

Подбор руководящих работников образования осуществлялся по номенклатурному принципу, что означало ключевую роль партийных органов в утверждении кандидатур на должности директоров школ, заведующих районными и городскими отделами. Номенклатурный порядок предполагал дополнительное согласование кадровых назначений с партийными органами. Его влияние на профессиональный профиль руководителей было неодинаковым и требует проверки на основе биографических и кадровых материалов конкретных управленческих групп. Как свидетельствуют отчёты Министерства просвещения (ГАРФ. Ф. Р-9563), отмечается тенденция к увеличению доли руководителей, не имевших профильного образования, особенно на уровне сельских школ и районных отделов.

Номенклатурный механизм кадрового отбора также требует более дифференцированной оценки. Само участие партийного органа в согласовании кандидатуры не позволяет сделать вывод о профессиональной неподготовленности назначенного руководителя. Политико-кадровый фильтр мог сосуществовать с требованиями к стажу, педагогическому образованию и предшествующему административному опыту.

Поэтому влияние номенклатурного порядка на профессионализацию отраслевого аппарата следует оценивать путём сопоставления нескольких характеристик: наличия профильного образования, предшествующего педагогического и управленческого опыта, продолжительности работы в системе образования, частоты смены кадров и порядка согласования назначений.

Заключительный этап советской модели представляет особый аналитический интерес, поскольку в 1984-1991 гг. объектом реформирования стало уже не только содержание образования, но и сама система его управления.

Реформа общеобразовательной и профессиональной школы 1984 г. продемонстрировала ограничения директивной модели реализации крупномасштабных преобразований. Региональное исследование

В. В. Повалихина показывает, что реализация одних и тех же общегосударственных задач зависела от деятельности областных, городских и районных органов, кадрового обеспечения и конкретных территориальных ресурсов [16]. Поэтому результат реформы необходимо оценивать не только по содержанию центральных документов, но и по способности административной системы превращать их в устойчивую региональную практику.

В 1988 г. была предпринята попытка более глубокой перестройки управления: создание Государственного комитета СССР по народному образованию сопровождалось объединением ранее разделенных ведомственных контуров, а в официальных документах усилилось внимание к государственно-общественным элементам управления. В октябре 1988 г. предусматривалось создание выборных советов по народному образованию при местных Советах народных депутатов.

Одновременно позднесоветская образовательная политика становилась более чувствительной к общественным и профессиональным дискуссиям. И. С. Огоновская на материале 1986-1990 гг. показывает взаимосвязь между изменением общественно-политической среды, решениями партийно-государственных органов и трансформацией содержания школьного образования [17].

Следовательно, 1988-1991 гг. корректнее определять как этап поиска новой модели координации, в рамках которой предпринимались попытки межведомственной интеграции, расширения общественного участия и изменения соотношения полномочий между центром и территориями.

Опыт XX века показывает, что отраслевое управление образованием встроено в более широкий политический контекст и отражает представления правящих элит о целях и задачах просвещения. Структурные преобразования ведомств, как правило, следовали за изменениями политического курса, что придавало реформам реактивный характер. В то же время на уровне повседневных управленческих практик существовала значительная инерция,

благодаря которой многие механизмы, заложенные в 1930-е гг., продолжали функционировать и в 1980-е гг., несмотря на формальные реорганизации.

Распад советской ведомственной вертикали в 1991 г. не означал исчезновения всех сформировавшихся в предшествующие десятилетия управленческих практик. Для проверки тезиса об институциональной инерции особенно значим опыт 1990-х гг., который следует рассматривать как дополнительный материал вне основных хронологических рамок исследования.

О. А. Князева показывает, что децентрализация начала 1990-х гг. привела к становлению двухуровневой федерально-региональной системы управления, расширению возможностей субъектов Федерации и образовательных учреждений, но одновременно осложнила единый контроль качества, координацию и межрегиональное ресурсное выравнивание [11].

К концу десятилетия, по ее материалам, вновь усилились контрольные функции и тенденции к укреплению вертикальных механизмов управления. Это позволяет интерпретировать историческую преемственность более точно: речь о сохранении управленческой дилеммы между необходимостью унификации образовательного пространства и потребностью адаптировать решения к территориальному разнообразию.

Выводы. Отраслевая политика в области просвещения на всём протяжении рассматриваемого периода выступала производной от более широких политических и экономических приоритетов. Ведомственная архитектура образования перестраивалась, когда менялось представление правящих групп о том, какую функцию школа и иные учебные заведения должны выполнять в социальном воспроизводстве. Управленческий аппарат служил инструментом реализации целей, определённых за пределами отрасли, что объясняет его запаздывающую реакцию на назревающие потребности образовательной практики. Органы руководства просвещением адаптировались к решениям, принятым за пределами отрасли.

Вместе с тем архивные материалы отражают многочисленные эпизоды,

когда руководители центрального и территориального уровней проявляли инициативу в интерпретации директив, в выстраивании неформальных каналов влияния, в отстаивании ведомственных интересов при взаимодействии со смежными структурами. Повседневная практика, не отражённая в нормативных документах, выявляла особенности управления, без учёта которых представление о его организации остаётся неполным. Историческое исследование, ограничивающееся анализом законодательных текстов и штатных расписаний, искажает реальную картину.

Периоды относительной децентрализации и расширения полномочий местных органов сменялись волнами концентрации функций в центре, причём каждый новый виток централизации воспроизводил в основных чертах логику предыдущего. Цикличность коренится в фактически унитарном характере советской государственности при формальной федеративной структуре и в стремлении федерального центра сохранять контроль над содержанием образования как инструментом формирования гражданской идентичности. Осознание этой закономерности позволяет оценивать перспективы любых современных инициатив, направленных на передачу управленческих полномочий на региональный или муниципальный уровень.

Обобщение материала позволяет определить советскую систему отраслевого управления образованием как многоуровневый механизм трансляции государственной образовательной политики, эффективность которого зависела не только от архитектуры центрального ведомства, но и от согласованности различных функций управления.

Исторически повторялась проблема поиска баланса между унификацией и территориальной адаптацией. Государство стремилось обеспечивать сопоставимость содержания образования и общие стандарты функционирования образовательной сети, тогда как фактическая реализация зависела от региональной инфраструктуры, кадров и ресурсов.

Поэтому децентрализация не может автоматически отождествляться с

ростом эффективности, а централизация - с подавлением инициативы. Каждая конфигурация создавала собственные преимущества и риски: централизация облегчала проведение единой политики, но увеличивала дистанцию между решением и локальными условиями; территориальная самостоятельность повышала адаптивность, но могла усиливать неоднородность практики и затруднять координацию [11], [13], [16], [18].

Основной вывод исследования состоит в том, что устойчивость образовательной системы определяется согласованностью целей, ресурсов, ответственности и обратной связи между уровнями управления.

Список литературы

1. Рудой Е. В. Развитие отечественного отраслевого образования в аграрной сфере: ретроспектива, современное состояние и ключевые проблемы // Профессиональное образование в современном мире. – 2017. – Т. 7. – №. 4. – С. 1388-1400.
2. Богуславский М. В., Богуславская Т. Н., Милованов К. Ю., Овчинников А. В., Половецкий С. Д. Основные направления развития отечественного образования и педагогики первой половины XX века // Проблемы современного образования. – 2019. – №. 2. – С. 106-116.
3. Темрюкова С. Н., Тарабановская Е. А. Развитие региональной системы управления образованием России в конце XX–начале XXI веков // Концепт. – 2018. – №. 2. – С. 49-62.
4. Кузнецов В. В. Деятельность органов городского самоуправления уездных центров Тамбовской губернии по развитию народного образования во второй половине XIX–начале XX века // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2025. – Т. 30. – №. 2. – С. 462-478.
5. Милованов К. Ю. Архитектура государственной образовательной политики в историческом опыте модернизации отечественного образования XX столетия // Непрерывное образование. – 2014. – №. 2. – С. 95-99.
6. Федорчук Ю. М., Морозов А. В. Стратегия развития образования: от

международного уровня до уровня образовательной организации // Глобальная экономика и образование. – 2021. – Т. 1. – №. 2. – С. 73-81.

7. Рахаев Х. М., Уянаев Б. Б., Уянаева Х. Б. Теоретико-методологические основы реформы управления народным хозяйством СССР 50-х годов XX в // Известия Кабардино-Балкарского государственного аграрного университета им. В.М. Кокова. – 2018. – №. 1 (19). – С. 103-113.

8. Косинова О. А. Проблема управления образованием в поликультурном пространстве Дальнего Востока России в документах начала XX века // Знание. Понимание. Умение. – 2014. – №. 3. – С. 207-213.

9. Збарский А. М. Система развития человеческого капитала как основа устойчивого развития отраслей // Креативная экономика. – 2023. – Т. 17. – №. 6. – С. 2097-2114.

10. Аллагулов А. М. Государственная концепция образовательной политики в Российской империи во второй половине XIX-начале XX в // Теория и практика общественного развития. – 2013. – №. 4. – С. 152-155.

11. Князева О. А. Государственное управление в сфере образования Российской Федерации (90-е гг. XX века): автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. – Москва, 2007. – 32 с.

12. Третьяк И. Г. Особенности образовательной политики и нормативно-правовых основ системы образования советского государства (с 1917 года до распада Советского Союза) // Alma Mater (Вестник высшей школы). – 2023. – № 7. – С. 10–18. DOI: 10.20339/AM.07-23.010.

13. Овчинников А. В. Российская общеобразовательная школа 1970-х годов: проблемы развития // Вестник Бурятского государственного университета. Образование. Личность. Общество. – 2024. – № 1. – С. 3–10. DOI: 10.18101/2307-3330-2024-4-3-10.

14. Сотников А. А. Нормативно-правовые акты, регулирующие государственную историко-образовательную политику СССР: аналитический обзор современной историографии // Исторический вестник. – 2024. – Т. 7. – № 2. – С. 19–28. DOI:

10.58224/2658-5685-2024-7-2-19-28.

15. Урусмамбетова Л. А. Особенности управления системой образования в Российской империи во второй половине XIX – начале XX вв. (на примере Кавказского учебного округа) // Кавказология. – 2025. – № 2. – С. 37–51. DOI: 10.31143/2542-212X-2025-2-37-51.

16. Повалихин В. В. Реформа народного образования 1984 г. в СССР: региональный аспект (на материалах Пензенской области) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. – 2025. – № 2 (74). – С. 151–162.

17. Огоновская И. С. Отражение общественных и научных дискуссий периода перестройки в школьных учебниках 1986–1990 годов по отечественной истории // Российские социогуманитарные исследования. – 2025. – Т. 17. – № 1. – С. 138–165. DOI: 10.12731/2077-1770-2025-17-1-502.

18. Ореховский П. А., Капогузов Е. А. Political and Economic Discourses of Centralization and Decentralization: Education and Science in Russia // Federalism. – 2024. – Vol. 29. – No. 1. – P. 21–54. DOI: 10.21686/2073-1051-2024-1-21-54.

19. Анисимова Л. Ю., Северьянов М. Д., Селиваненко А. М. Государственное среднее образование в СССР в 1950-х–1988-х гг. // Социально-экономический и гуманитарный журнал. – 2025. – № 4. – С. 183–194. DOI: 10.36718/2500-1825-2025-4-183-194.

References

1. Rudoj E. V. Razvitie otechestvennogo otraslevogo obrazovaniya v agrarnoj sfere: retrospektiva, sovremennoe sostoyanie i klyuchevy`e problemy` // Professional`noe obrazovanie v sovremennom mire. – 2017. – T. 7. – №. 4. – S. 1388-1400.

2. Boguslavskij M. V., Boguslavskaya T. N., Milovanov K. Yu., Ovchinnikov A. V., Poloveczkij S. D. Osnovny`e napravleniya razvitiya otechestvennogo obrazovaniya i pedagogiki pervoj poloviny` XX veka // Problemy` sovremennogo obrazovaniya. – 2019. – №. 2. – S. 106-116.

3. Temryukova S. N., Tarabanovskaya E. A. Razvitie regional`noj sistemy`

upravleniya obrazovaniem Rossii v konce XX–nachale XXI vekov // Koncept. – 2018. – №. 2. – S. 49-62.

4. Kuzneczov V. V. Deyatel`nost` organov gorodskogo samoupravleniya uezdny`x centrov Tambovskoj gubernii po razvitiyu narodnogo obrazovaniya vo vtoroj polovine XIX–nachale XX veka // Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarny`e nauki. – 2025. – T. 30. – №. 2. – S. 462-478.

5. Milovanov K. Yu. Arxitektura gosudarstvennoj obrazovatel`noj politiki v istoricheskom opy`te modernizacii otechestvennogo obrazovaniya XX stoletiya // Neprery`vnoe obrazovanie. – 2014. – №. 2. – S. 95-99.

6. Fedorchuk Yu. M., Morozov A. V. Strategiya razvitiya obrazovaniya: ot mezhdunarodnogo urovnya do urovnya obrazovatel`noj organizacii // Global`naya e`konomika i obrazovanie. – 2021. – T. 1. – №. 2. – S. 73-81.

7. Raxaev X. M., Uyanaev B. B., Uyanaeva X. B. Teoretiko-metodologicheskie osnovy` reformy` upravleniya narodny`m xozyajstvom SSSR 50-x godov XX v // Izvestiya Kabardino-Balkarskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta im. V.M. Kokova. – 2018. – №. 1 (19). – S. 103-113.

8. Kosinova O. A. Problema upravleniya obrazovaniem v polikul`turnom prostranstve Dal`nego Vostoka Rossii v dokumentax nachala XX veka // Znanie. Ponimanie. Umenie. – 2014. – №. 3. – S. 207-213.

9. Zbarskij A. M. Sistema razvitiya chelovecheskogo kapitala kak osnova ustojchivogo razvitiya otraslej // Kreativnaya e`konomika. – 2023. – T. 17. – №. 6. – S. 2097-2114.

10. Allagulov A. M. Gosudarstvennaya koncepciya obrazovatel`noj politiki v Rossijskoj imperii vo vtoroj polovine XIX-nachale XX v // Teoriya i praktika obshhestvennogo razvitiya. – 2013. – №. 4. – S. 152-155.

11. Knyazeva O. A. Gosudarstvennoe upravlenie v sfere obrazovaniya Rossijskoj Federacii (90-e gg. XX veka): avtoref. dis. ... kand. ist. nauk: 07.00.02. – Moskva, 2007. – 32 s.

12. Tret`yak I. G. Osobennosti obrazovatel`noj politiki i normativno-pravovy`x osnov

sistemy` obrazovaniya sovetskogo gosudarstva (s 1917 goda do raspada Sovetskogo Soyuza) // Alma Mater (Vestnik vy`sshej shkoly`). – 2023. – № 7. – S. 10–18. DOI: 10.20339/AM.07-23.010.

13. Ovchinnikov A. V. Rossijskaya obshheobrazovatel`naya shkola 1970-x godov: problemy` razvitiya // Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta. Obrazovanie. Lichnost`. Obshhestvo. – 2024. – № 1. – S. 3–10. DOI: 10.18101/2307-3330-2024-4-3-10.

14. Sotnikov A. A. Normativno-pravovy`e akty`, reguliruyushhie gosudarstvennuyu istoriko-obrazovatel`nuyu politiku SSSR: analiticheskij obzor sovremennoj istoriografii // Istoricheskij vestnik. – 2024. – T. 7. – № 2. – S. 19–28. DOI: 10.58224/2658-5685-2024-7-2-19-28.

15. Urusmambetova L. A. Osobennosti upravleniya sistemoj obrazovaniya v Rossijskoj imperii vo vtoroj polovine XIX – nachale XX vv. (na primere Kavkazskogo uchebnogo okruga) // Kavkazologiya. – 2025. – № 2. – S. 37–51. DOI: 10.31143/2542-212X-2025-2-37-51.

16. Povalixin V. V. Reforma narodnogo obrazovaniya 1984 g. v SSSR: regional`ny`j aspekt (na materialax Penzenskoj oblasti) // Izvestiya vy`sshix uchebny`x zavedenij. Povolzhskij region. Gumanitarny`e nauki. – 2025. – № 2 (74). – S. 151–162.

17. Ogonovskaya I. S. Otrazhenie obshhestvenny`x i nauchny`x diskussij perioda perestrojki v shkol`ny`x uchebnikax 1986–1990 godov po otechestvennoj istorii // Rossijskie sociogumanitarny`e issledovaniya. – 2025. – T. 17. – № 1. – S. 138–165. DOI: 10.12731/2077-1770-2025-17-1-502.

18. Orexovskij P. A., Kapoguzov E. A. Political and Economic Discourses of Centralization and Decentralization: Education and Science in Russia // Federalism. – 2024. – Vol. 29. – No. 1. – P. 21–54. DOI: 10.21686/2073-1051-2024-1-21-54.

19. Anisimova L. Yu., Sever`yanov M. D., Selivanenko A. M. Gosudarstvennoe srednee obrazovanie v SSSR v 1950-x–1988-x gg. // Social`no-e`konomicheskij i gumanitarny`j zhurnal. – 2025. – № 4. – S. 183–194. DOI: 10.36718/2500-1825-2025-4-183-194.

Статья поступила в редакцию 23.07.2026; одобрена после рецензирования 03.09.2026; принята к публикации 09.10.2026.

The article was submitted 23.07.2026; approved after peer review 03.09.2026; accepted for publication 09.10.2026.