

# НОРМАТИВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ДОШКОЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ НА РУБЕЖЕ 19 И 20 ВЕКА

**Соколова Ева Рудольфовна**

аспирант, Воронежский государственный педагогический университет  
Eva\_uchitel@mail.ru

## NORMATIVE DOCUMENTS REGULATING THE ACTIVITIES OF PRESCHOOL EDUCATIONAL INSTITUTIONS AT THE TURN OF THE 19TH AND 20TH CENTURIES

*E. Sokolova*

*Summary:* During the period under review, in parallel with the formation and development of the socio-economic prerequisites for organized collective preschool education and education, the development of pedagogical theory and practice, there were intensive processes of law formation. In the Russian Empire, there was no systematic legal regulation in the analyzed area, the issues of regulation of private, corporate and charitable children's institutions were under the jurisdiction of the police, the Ministry of Education, as well as the founders. In the Soviet period, the processes of law formation pass into the stage of lawmaking, including the Council of People's Commissars of the RSFSR and the All-Russian Central Executive Committee. In the decisions of the All-Russian congresses on preschool education, ideological, pedagogical and organizational concepts have developed, which, however, have not yet formed the basis of the system of legal regulation, which was still carried out by scattered acts of executive authorities.

*Keywords:* kindergarten, preschool education, People's Commissariat of Education, legal regulation, preschool institutions.

*Аннотация:* В рассматриваемый период параллельно становлению и развитию социально-экономических предпосылок организованного коллективного дошкольного воспитания и образования, развития педагогической теории и практики, шли интенсивные процессы правообразования. В Российской империи системное правовое регулирование в анализируемой сфере отсутствовало, вопросы регламентации частных, корпоративных и благотворительных детских учреждений находились в ведении полиции, Министерства просвещения, а также учредителей. В советский период процессы правообразования переходят в стадию правотворчества, в том числе СНК РСФСР и ВЦИК. В решениях всероссийских съездов по дошкольному воспитанию сложилась идеологическая, педагогическая и организационная концепции, которые, однако, пока не легли в основу системы правового регулирования, которое по-прежнему осуществлялось разрозненными актами органов исполнительной власти.

*Ключевые слова:* детский сад, дошкольное воспитание, Наркомат просвещения, правовое регулирование, дошкольные учреждения.

**П**отребность в правовом регулировании деятельности дошкольных образовательных учреждений в России возникает во второй половине XIX в. связи с быстрым развитием социально-экономических процессов в связи с отменой крепостного права, либеральными реформами и новыми тенденциями развития педагогической теории.

В начале XX в. управление детскими дошкольными учреждениями было рассредоточено и относилось к полномочиям Ведомства императрицы Марии Федоровны, Министерства народного просвещения и Министерства внутренних дел, которые давали санкции на открытие детских садов и приютов, а также содействия в этой деятельности частным и общественным организациям, таким как открывшееся в 1871 г. в Санкт-Петербурге Общество содействия первоначальному воспитанию детей дошкольного возраста.

В 1890-е – 1900-е годы детские дошкольные учреж-

дения различных типов открывались при гимназиях с педагогическими классами, в приходах православных и других храмов, а также при промышленных предприятиях. В своей деятельности они руководствовались локальными актами учредителя. В качестве примера можно привести «Правила организации «дневного убежища» для детей рабочих фабрики Товарищества Российско-американской резиновой мануфактуры, утверждённые Правлением предприятия в 1882 г.

Также детские сады открывали общественные и благотворительные организации (женские общества, общества трезвости, попечения о бедных детях и др.). В данном случае их деятельность регулировалась законодательством о благотворительности и уставами учредителей.

Отвечая требованиям социально-экономического развития, процесс организации дошкольных учреждений был дифференцирован по типу учредителя на ча-

стично государственные, общественные и частные, а по способу финансирования — на платные и бесплатные [1, с.49]. Большинство дошкольных учреждений были частными и действовали в частных домах и квартирах владельцев. По содержанию деятельности дошкольные учреждения делились на детские сады ухода и присмотра, а также учреждения, готовившие детей к школе. По продолжительности работы детские сады были сезонными (летними) и годичные, где реализовывалась в том числе и образовательная программа. По времени пребывания детские сады были полного дня и кратковременного пребывания [2, с.14].

Столь разнообразная и активная деятельность требовала адекватного правового регулирования, которым занималось в основном Министерство Народного Просвещения, однако вплоть до начала 1890-х годов учреждение и деятельность частных детских на государственном уровне не регламентировалось.

В 1893 г. были приняты правила открытия и содержания детских садов. Право на это получили исключительно подданные Российской империи. Работать с детьми должны были лица с педагогическим образованием, у мужчин – университет, у женщин — VIII класс гимназии, либо последний класс курсов благородных девиц. В соответствии с Правилами в детских садах, аналогично школам, были введены обязательные предметы: русский язык и Закон Божий.

Правила не содержали требований, аналогичных САНПИН, не было требований к помещению, только лишь его известный полиции адрес. Прошение об открытии детского сада подавалось и разрешалось в учебном округе, перед которым учредитель ежегодно отчитывался. С начала XX в. Министерство народного просвещения на грантовой основе частично финансировало некоторые детские сады и дошкольные общества.

В целом, в Российской империи отсутствовало системное правовое регулирование сферы дошкольного образования и воспитания, сформировались лишь предпосылки к его формированию. В этом смысле период до 1917 г. может рассматриваться лишь с позиций правообразования, формирования общественных отношений, требующих регулирования. Их правотворческая реализация относится уже к советскому периоду.

Декрет ВЦИК и СНК 9 (22) ноября 1917 «Об учреждении Государственной комиссии по просвещению» [3], в состав которой вошёл отдел по дошкольному воспитанию, положил начало правовой регламентации организации дошкольного образования и выработки его нормативной основы.

В то же время, в соответствии с Декретом, в полно-

мочия Комиссии не входило управление учебными и образовательными организациями. Она лишь выполняла функции «связи и помощи» в «организации источников материальной, идейной и моральной поддержки муниципальным и частным, особенно же трудовым и классовым просветительным учреждениям в государственном масштабе» [4].

Принимая во внимание объем первоочередных задач советской власти, эти задачи были возложены на Народный комиссариат просвещения, который в контакте с Комиссией приступили к унификации детских и школьных воспитательных и образовательных организаций, а также к централизации управления их деятельностью.

Распоряжением СНК РСФСР от 23 февраля 1918 г., а затем декретом СНК РСФСР от 5 июня 1918 г. все они, несмотря на ведомственную принадлежность, перешли в ведение Наркомпроса РСФСР.

В соответствии с Декретом СНК РСФСР «Об организации дела народного образования в Российской Республике» от 26 июня 1918 г. руководство делом дошкольного воспитания и образования перешло в компетенцию отделов народного образования, формируемых при исполкомах областных, губернских, уездных и волостных Советов [5].

Особая роль в те годы отводилась съездам по дошкольному воспитанию. В 1919 г. Первый всероссийский съезд по дошкольному воспитанию сформулировал базовые цели и задачи организации дошкольного воспитания, выявил и систематизировал особенности советских дошкольных организаций, подготовки соответствующей литературы и т.д. Съезд формировал идеологию и концепцию нового правового регулирования. Ставилась задача переустройства семьи, обеспечения единства задач общественного и семейного воспитания, а также преемственности с общеобразовательной и профессиональной школой, перед которыми стояла задача воспитания членов нового социалистического общества [6, с.45-48]. Именно съезд сформулировал базовый тип дошкольного учреждения – детский сад, который могли посещать дети 3-7 лет, сформулировав цель формирования «сети дошкольных учреждений: яслей, садов, очагов» [7, с. 390]. Решения Съезда, не будучи нормативными актами, фактически получили статус документов стратегического планирования.

Второй съезд по дошкольному образованию в ноябре 1921 г. акцентировал внимание на вопросах построения новой системы образования, хотя и уклонился от требования обязательной унификации системы дошкольного образования. В то же время в соответствии с «Основными положениями педагогической работы в дошкольных учреждениях» этот курс был фактически инициирован

[8, с.11]. Четвертый Всероссийский съезд по дошкольному воспитанию обратил внимание на содержание и унификацию программ в дошкольных организациях.

Интенсивные обсуждения вопросов дошкольного воспитания и образования в 1920-е годы не привели к их формализации в системное правовое регулирование. Так, на IV Всероссийском съезде по дошкольному воспитанию в 1929 г. ставились вопросы администрирования детских садов и упрощённых дошкольных структур. На тот момент дошкольное воспитание вошло в систему культурного строительства, официальной идеологии, формирования нового человека [8], однако задача нормативной регламентации унифицированной системы решена не была. Уже в 1930-е годы Наркомпрос утверж-

дает единые официальные программы в рамках централизованной системы дошкольных учреждений. Первая официально утвержденная образовательная программа для детских садов была написана в 1934 г., а с 1938 г. система детских садов была стандартизована и приобрела вид, в котором просуществовала до конца XX в.

В то же время, нормативные документы, регулирующие деятельность дошкольных образовательных учреждений, не были приведены в системное единство, не была формализована общая концепция, приоритет оставался за ситуативным регулированием. В то же время, материалы съездов, документы Комиссии и Наркомпроса сформировали хорошую основу для последующего правотворчества.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Чмелёва Е.В. Педагогика дошкольного детства в России конца XIX - начала XX веков: историко-педагогический очерк. Смоленск: Изд-во СмолГУ, 2008. 220 с.
2. Мишакова Е.Н. Становление и развитие дошкольных образовательных учреждений в России второй половины XIX - начала XX века: дисс. ... канд. пед. наук: 13.00.01. Волгоград, 2012. 142 с.
3. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1917. Отдел I. № 3. Ст. 32.
4. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917—1918 гг. Управление делами СНК СССР М. 1942. С. 621-625.
5. Первый Всероссийский Съезд по дошкольному воспитанию: доклады, протоколы, резолюции. Государственное издательство, 1921. 224 с.
6. Протоколы съездов и конференций Всесоюзной Коммунистической партии (б): Восьмой съезд РКП(б) 18-23 марта 1919 г. Партиздат, 1933. 560 с.
7. Основные положения педагогической работы в дошкольных учреждениях: Материалы редакционно-прораб. Комиссией в составе: Н.К. Крупской, Е.Т. Рудневой, М.В. Крупениной и др. М., 1924. 28 с.
8. Материалы Четвертого Всероссийского съезда по дошкольному воспитанию: стенографический отчет. М.- Л.: Наркомпрос РСФСР, Госиздат., 1929. 287 с.

© Соколова Ева Рудольфовна (Eva\_uchitel@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»

