# РЕФОРМИРОВАНИЕ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В НАЧАЛЕ 1990-Х ГОДОВ: НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА

**Поздняков А. Н.**
*Институт дополнительного профессионального образования Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского*

Одним из наиболее сложных и противоречивых этапов российской истории после октябрьского периодабыли1990-е годы. Они характеризовались радикальными, во многом болезненными преобразованиями во всех сферах политической и социально-экономической жизни. Глубокие изменения происходили и в отечественном образовании. Заложенные тогда основы образовательной деятельности в значительной степени определяют и сегодняшнюю школьную жизнь. При этом немало, казалось бы, важных идей, выдвигавшихся в тот период, продемонстрировали свою нежизнеспособность. Одновременно с этим ряд невостребованных тогда предложений сегодня кажутся интересными и незаслуженно забытыми. Все это ставит перед исследователями задачу возврата к сравнительно недавнему историческому прошлому, проведения анализа осуществлявшегося тогда процесса реформирования отечественного образования, выявления его положительных сторон и недостатков. Показателем интереса к этой проблеме могут служить научные публикации. Среди них статьи И. Ю. Костюченко «Дилемма российского образования в 1990-е годы»[1], С. Д. Власова «Развитие образования на селе в начале 1990-х годов: трудности и проблемы»[2], О. Г. Тринитатскойи И. А. Жамгоцевой «Гуманизация образования как фактор гармоничного развития личности в образовательной среде инновационной школы»[3], А. Н. Позднякова «Исторический опыт и уроки школьных реформ второй половины XX века»[4], «Вариативность образования как один из главных принципов образовательной политики: история и современность»[5] и др.

Активный поиск путей кардинального обновления отечественной системы образования развернулся во второй половине 1980-х гг. Он был связан с начавшейся в стране перестройкой. В сфере образования, как в других областях, этот процесс сопровождался острой борьбой. В ней столкнулись силы, выражавшие разные образовательные идеологии. Сторонники традиционной советской школы приводили веские аргументы, демонстрировавшие ее успехи, в частности, по созданию базы для развития передовой отечественной науки. Проводники же новой идеологии образования делали упор на фактической серости, безликости основной массы учителей и учащихся, их неспособности к самостоятельному мышле-

нию, творческому поиску, активному применению полученных знаний на практике.

Значительное ускорение процессов реформирования школы, ее качественное обновление произошло уже на новом историческом этапе, в первой половине 1990-х гг. Новое российское правительство провозгласило курс на осуществление радикальных реформ в различных сферах социально-политической и экономической жизни. Важное место должна была занять и реформа системы образования. Именно образование в первую очередь призвано было обеспечить смену менталитета общества. Оно должно было проложить дорогу новому общественному сознанию, новой политической культуре, способствовать изменению качественного состояния общества.

Государственной реакцией на возобновившуюся в обществе дискуссию о путях развития российской школы стало принятие в 1991 г. Министерством образования программного документа, получившего название «Первоочередные меры по реализации программы переходного периода»[6]. Несколько позже Министерством образования были изданы два других, взаимосвязанных между собой документа, определивших видение принципов и программы реформирования школы. Это концепция «Реформа образования в России и государственная политика в сфере образования (исходные позиции, цели и принципы)»[7] и «Программа реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ»[8].

Принципы построения новой школы были изложены в первом документе. Исходя из общей политической ситуации, развивавшейся в России, в качестве важнейшего принципа была названа *демократизация образования*. Как утверждалось в документе, без создание демократических отношений в системе образования было невозможно воспитание человека гражданского общества.

Процесс демократизации понимался как ряд важных направлений глубокого реформирования образовательной сферы. Прежде всего, указывалось на *ликвидацию существовавшей в стране монополии государства на образование* и переход к общественно-государственной системе образования. Далее речь шла о *децентрализации управления образованием* как альтернативе «руководящей роли и диктату центра» во всем, что касалось школьного дела. Органическим развитием данной установки становилась *муниципализация образования*, т.е. участие местной власти и местной общественности в управлении образованием. Важным направлением демократизации образования должна была стать *самостоятельность учебных заведений* в выборе стратегии своего развития, целей, содержания и методов работы, их юридическая, финансовая и экономическая самостоятельность. Ярким проявлением демократизации провозглашалось *раскрепощение педагогических отношений*, выход из системы подчиненности или про-

тивостояния в систему сотрудничества – взрослого и ребенка, педагога и управленца, школы, общества и государства.

Вторым в перечне принципов качественно новой системы образования указывалась *многоукладность и вариативность образования*. Это, по мнению авторов документа, предусматривало разгосударствление образовательной системы, многообразие форм собственности на образование и образовательные учреждения, выбор каналов и форм получения образования.

Третий принцип представлял собой *регионализацию образования*. Это, как утверждалось в концепции, означало отказ от унитарного образовательного пространства, скрепленного цепью единых учебных программ, учебников и учебных пособий, инструкций и циркуляров, наделение регионов правом и обязанностью выбора собственной образовательной стратегии, создание собственной программы развития образования.

Тесно связанным с предыдущим являлся принцип *национального самоопределения*. В концепции утверждалось, что основанные на национально-исторических традициях, обогащенные общечеловеческим опытом образование, школа должны стать инструментом национального развития, гармонизации национальных отношений.

Новым по своей сути для отечественной системы образования являлся принцип *открытости образования*.Он означал преодоление идеологических шор, деполитизацию и департизацию образования, обращенность образования к целостному и неделимому миру, к его глобальным проблемам, осознание приоритета общечеловеческих ценностей.

Таковы были первые пять принципов, которые обеспечивали, по мнению авторов концепции, внешние, социально-педагогические условия развития системы образования. Как видно из самой характеристики этих принципов, они в первую очередь были направлены на слом существовавшей в стране жесткой централизации системы образования, наделение не только регионов, но и образовательных учреждений правами самостоятельного решения многих, ранее недоступных для них вопросов.

Другие пять принципов –внутренние, собственно педагогические условия жизнедеятельности образовательной системы. Среди них определяющим был принцип *гуманизации образования*.Он означал поворот школы к ребенку, уважение его личности, достоинства, создание максимально благоприятных условий для раскрытия и развития его способностей и дарований.

Несколько необычным, поэтому не всем понятным являлся принцип *гуманитаризации образования.* Он противостоял свойственному нашей прежней образовательной системе утилитарному технократизму, небрежению к человеку, духовным ценностям.

Во многом неприемлемым для советской системы образования, однако, базирующимся на основополагающих идеях педагогики был прин-

цип *дифференциации и мобильности образования.* Его определяли нацеленность на создание веера возможностей для реализации индивидуальных образовательных траекторий, для удовлетворения интересов, склонностей и способностей учащихся с учетом психофизиологических особенностей возрастных этапов их развития.

Следующий принцип предполагал придание образованию *развивающего, деятельностного характера.*Он означал отказ от механического усвоения материала, нацеленность на развитие ребенка, на его способность добывать знания самостоятельно.

Завершающим в перечне принципов современного образования указывалась его *непрерывность*. С одной стороны, она призвана была обеспечивать преемственность различных ступеней образования, с другой, - «многомерное движение в образовательном пространстве»: «линейное движение» и «последовательное восхождение» по ступеням образования, освоение их с разрывом во времени, возможность не только продолжения, но и смены типа образования.

Все указанные принципы были направлены на широкую демократизацию образования. При этом в их реализации был необходим разумный подход, оптимальное сочетание различных составляющих, равный учет интересов государства, общества и личности. Однако авторы концепции не в полной мере учитывали это. Их понимание демократизации образования далеко неоднозначно воспринималось как во властных структурах, так и в обществе. По мнению многих, позиция сторонников подобного реформирования способна была привести к серьезному подрыву системы образования. Речь должна была бы идти не о «разгосударствлении» образовательной сферы, а предоставлении широких прав самостоятельности региональным и местным органам управления образованием, образовательным учреждениям при сохранении *единства* государственной системы образования.

Следует отметить, что тенденция радикального решения вопросов обновления образования исходила от государства, точнее от его центральных органов. Образовательная политика новой российской власти была ориентирована на выработанный в тот период общий стратегический курс по радикальному переустройству всех сфер жизни общества. Однако большая часть представителей региональных и местных органов власти, общественности, широкая масса учительства были сторонниками значительно более умеренных шагов. В результате в практической деятельности по реформированию образования стала превалировать именно умеренная позиция. Это, в частности, проявилось при принятии нового закона об образовании.

Настоятельная необходимость обновления образовательного законодательства диктовалась тем обстоятельством, что до сих пор в стране официально действовали «Основы законодательства Союза ССР и союзных

республик о народном образовании» от 19 июля 1973 года в редакции Закона СССР от 27 ноября 1985 года. Понятно, что этот документ не мог обеспечивать регулирование процесса реформирования образования, поскольку принципиально противоречил тем тенденциям, которые в конце 1980-х - начале 1990-х годов все активнее утверждались в системе образования.

Инициативу разработки проекта нового законодательства взяло на себя Министерство образования России. Одновременно оно внесло в правительство проект «Временного положения о государственных общеобразовательных учебных заведениях в РСФСР» и ряд других аналогичного характера нормативных документов, призванных регламентировать образовательную деятельность до принятия нового закона. 23 февраля 1991 г. они были утверждены[9].

«Временное положение о государственных общеобразовательных учебных заведениях в РСФСР» вводило новые нормы, менявшие основы деятельности школ. Прежде всего, они касались изменений в *структуре общего образования.*

Подтвердив наличие трех ступеней общего образования - начального, основного и среднего - «Временное положение...» объявило обязательным не среднее образование, как это было в советском государстве, а лишь основное (девятилетнее). Несмотря на то, что снижение обязательного образовательного уровня для граждан отрицательно влияло на имидж страны, противники всеобщего среднего образования жестко стояли на своих позициях. Они исходили из невостребованности, по их мнению, обязательного среднего образования граждан для социально-экономического развития страны. При этом шли в данном вопросе еще дальше, объявив среднее образование не только необязательным, но и необщедоступным. Документ предусматривал возможность организации конкурсного отбора при поступлении учащихся на третью ступень общего образования. Социальные последствия данного нововведения могли бы стать явно негативными, неслучайно позднее норма, устанавливающая конкурсный набор в 10 класс, была отменена.

Среди положительных нововведений «Временного положения...», без сомнения, являлось установление нормы, в соответствии с которой общеобразовательная подготовка на третьей ступени школы могла осуществляться дифференцированно. Дело в том, что советская система в целом негативно относилась к дифференциации образования. Идеи введения разных профильных направлений при получении среднего образования возникали в обществе. Так, при подготовке школьной реформы 1958 года обсуждалась такая возможность. Однако, как и прежде, восторжествовала идеологическая установка о «равных возможностях» получения образования. Она трактовалась как построение образовательной деятельности на основе жесткой стандартизации содержания образования, его единообра-

зия для всех обучающихся.Исключение делалось только в случаях особой одаренности обучающихся или глубоких органических поражениях здоровья. Для таких детей создавались школы с углубленным изучением некоторых предметов, либо, наоборот, вспомогательные школы.

«Временное положение...» внесло существенные изменения в этот сложившийся порядок. Теперь в структуре содержания образования могли быть представлены три компонента:

– общеобразовательный базовый, определяемый Министерством образования;

– регионально-национальный, определяемый соответствующими органами управления образованием;

– компонент, определяемый советом учебного заведения по согласованию с учащимися и родителями.

Различные варианты соотношения этих компонентов и должны были создавать базу для дифференциации обучения, исходя из потребностей данного региона, интересов и склонностей учащихся.

«Временное положение о государственных общеобразовательных учебных заведениях в РСФСР» устанавливало новые подходы и к *организации учебно-воспитательного процесса.*Они основывались на предоставлении значительно большей, нежели раньше, свободы действий педагогическим коллективам. Учебно-воспитательный процесс теперь должен был строиться на педагогически обоснованном *выборе* учителем учебных планов, программ, средств, форм, методов обучения и воспитания, обеспечивавших получение учащимися образования, соответствовавшего государственному уровню требований.

Следует признать, что в вопросах методики обучения и воспитания у учителя и в предшествующий период была относительная самостоятельность. В выборе же учебных планов и программ и речи не могло идти. Их корректировка была недопустима, рамки утвержденных учебных планов и программ были *обязательными* для всех.

«Временное положение…» предоставляло образовательным учреждениям и другие права самостоятельности в организации учебного процесса. Среди них право иметь пяти- или шестидневную учебную неделю, возможность устанавливать продолжительность урока от традиционных 45 минут до 35 - на первой ступени, до 40 - на второй и третьей. Учебные заведения теперь могли вводить и собственную систему оценок.

Эти и другие новшества официально носили временный характер. Параллельно с их введением шел бурный процесс разработки и принятия нового закона об образовании, призванного закрепить результаты реформы.

К марту 1991 года первый вариант проекта закона был в основном завершен. После обсуждения и доработки в июле 1991 года он был опубликован в «Учительской газете». Спустя год после всестороннего и глубо-

кого обсуждения в Верховном Совете РФ закон был принят, а 10 июля 1992 года подписан Президентом Российской Федерации. С этого момента он вступил в силу[10].

От проекта закона до его принятия документ серьезно изменился. Из текста были исключены положения «митингового», а в ряде случаев и просто авантюрного характера. Так, в статье 25 проекта Закона говорилось: «Вмешательство органов государственного управления в учебную, научную, хозяйственную и иную деятельность государственных образовательных учреждений допускается только в случае нарушения ими законодательства РСФСР»[11]. Нетрудно представить к каким последствиям способна была привести реализация этой нормы. Автономия общеобразовательных учреждений была необходима, однако без координирующей роли органов управления обойтись было невозможно. Под угрозой оказывалось сохранение единого образовательного пространства, обеспечение взаимосвязи и преемственности образовательной деятельности учебных заведений, гарантии получения гражданами востребованного ими уровня образования. В связи с этим, в отличие от проекта, Закон РФ «Об образовании» определил четкое разделение компетенций и функциональных обязанностей между федеральными, региональными и муниципальными органами управления образованием. Были установлены и зафиксированы права и обязанности самих образовательных учреждений.

В развитие этих норм закон «Об образовании», также в отличие от проекта, значительно более подробно и конкретно дал определение понятию образовательного стандарта, характеризовал его структуру, порядок формирования.

Имело место и немало других изменений, однако идеология закона, его принципиальные основы сохранились. По сравнению с формально существовавшем до того времени законодательством, закон «Об образовании» реализовывал такие новые концептуальные моменты, как:

- децентрализация управленческих функций, расширение самостоятельности и ответственности учредителей образовательных учреждений;
- изменение принципов государственного контроля за деятельностью образовательных учреждений;
- введение понятия «государственные образовательные стандарты» в качестве основы регулирования образовательной деятельности;
- усиление национальной составляющей содержания образования, расширение самостоятельности наций, народностей и этнических групп в вопросах организации образования;
- введение параллельных негосударственных образовательных структур;
- введение понятия «образовательные программы» и регламентация на этой основе уровней образования и типов образовательных учреждений;

- вариативность форм обучения внутри образовательных программ и образовательных учреждений;

- закрепление права граждан на выбор форм обучения и видов образовательных учреждений.

Эти нововведения носили основополагающий характер, были призваны существенным образом изменить отечественную школу. Однако их практическая реализация шла очень непросто, огромное количество проблем, носивших как объективный, так и субъективный характер, мешало этому. В конечном итоге путем проб и ошибок, активной борьбы и отступлений, решительного внедрения новшеств и пересмотра ранее достигнутого были сформирована новая, качественно преобразованная российская школа.

Таким образом, 1990-е годы стали важнейшим этапом в реформировании системы отечественного образования. Начавшийся еще во второй половине 1980-х годов процесс выработки путей перестройки системы образования, в котором активно взаимодействовали государственные структуры и общественность страны, получил существенное развитие. Реально внедрялись и законодательно закреплялись новые, демократические нормы жизнедеятельности российского образования.

---

Примечания

[1]См.: *КостюченкоИ. Ю.*Дилемма российского образования в 1990-е годы // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 32. С. 16.

[2]См.: *Власов С. Д.* Развитие образования на селе в начале 1990-х годов: трудности и проблемы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 3-2 (29). С. 47-49.

[3]См.: *Тринитатская О. Г., Жамгоцева И. А.* Гуманизация образования как фактор гармоничного развития личности в образовательной среде инновационной школы // Гуманитарные и социальные науки. 2010. № 6. С. 209-222.

[4]См.: *Поздняков А. Н.* Исторический опыт и уроки школьных реформ второй половины XX века // Образование в современном мире. Сб. науч. ст. / Под ред. проф. Ю. Г. Голуба. – Саратов, 2011. - Вып. 6. С. 106-117.

[5]См.: *Поздняков А. Н.*Вариативность образования как один из главных принципов образовательной политики: история и современность // Вестник развития науки и образования. 2015. № 5. С. 48-55.

[6] См.: Первоочередные меры по реализации программы переходного периода // Вестник образования. 1991. № 3. С. 2-15.

[7] См.: Реформа образования в России и государственная политика в сфере образования (исходные позиции, цели, принципы, этапы реализации) // Вестник образования. 1992. № 10. С. 2-24.

[8] См.: Программа реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ // Вестник образования. 1992. № 10. С. 25-88.

[9] См.: О временных положениях, регламентирующих деятельность учреждений (организаций) системы образования и подготовки кадров в РСФСР. Постановление Совета Министров РСФСР от 23 февраля 1991 года // Вестник образования. 1991. № 5. С. 2-38.

[10] См.: Об образовании. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года // Вестник образования. 1992. №11. С. 2-59.
[11] Об образовании. Закон РСФСР. Проект // Учительская газета. 1991. 16-23 июля (№ 29).