

УДК 93/94

РЕФОРМИРОВАНИЕ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1990-х гг.: ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОЦЕССА

Гайрабеков Аюб Якубович

кандидат исторических наук, доцент кафедры истории
ФГБОУ ВО «Чеченский государственный педагогический университет»
г. Грозный, Россия

В данной статье исследован исторический опыт законодательного обеспечения реформирования высшего образования Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. Проанализировав поэтапный процесс развития системы высшего образования России в сложном нормативно-правовом пространстве 1990-х гг., автор приходит к выводу, что в этот период в основу реформирования высшей школы удалось заложить приоритет интересов личности, а средством достижения этой цели стали гуманизация и диверсификация образовательной политики.

Ключевые слова: реформирование, модернизация, высшая школа, федеральная программа, государственная политика, Национальная доктрина.

В рамках процесса реформирования системы высшего образования в 90-е гг. XX столетия особое значение приобрели вопросы его законодательного обеспечения, призванные обеспечить легитимность проводимых преобразований, создать благоприятную законодательную и социальную среду для развития высшей школы на новой основе, оптимизировать переход от старого к новому. Исходя из анализа принимавшихся в это время документов, можно условно выделить ряд этапов развития системы высшего образования, совпадающих в целом с этапами реформирования российского образования.

Первый этап – с конца 1980-х по 1992 г. – характеризуется процессами распада прежней, существовавшей в СССР, централизованной системы образования и поисками подходов к построению новой системы. Верхней границей данного этапа можно условно считать принятие летом 1992 г. Закона РФ «Об образовании».

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. система высшего образования вступила в период кризиса, носившего системный характер. Если в течение более семидесяти лет в образовательном пространстве страны действовал лишь один субъект – государство в специфической административно-партийной форме, то теперь, по мере развития общедемократических институтов, картина существенно

менялась [1].

Во-первых, изменились политические целеполагания самого государства. В образовательной сфере это выразилось в смене так называемого социального заказа. В качестве воспитательного идеала стал выступать не «убежденный строитель коммунизма», живущий в осажденной социалистической цитадели, а гражданин открытого общества, способный к саморазвитию, к социокультурному самоопределению в мировом информационном пространстве.

Во-вторых, субъектом образовательного пространства выступило формирующееся гражданское общество, состоящее из таких людей.

В-третьих, собственный образовательный интерес стали отчетливо формулировать и отстаивать субъекты Федерации, начавшие рассматривать образование в качестве важнейшего условия социально-экономического развития.

В-четвертых, существенное влияние на эволюцию образовательного пространства России оказали национально-культурные интересы. Период национально-культурного возрождения, переживаемый народами страны, потребовал особого внимания к этому «измерению».

В-пятых, в соответствии с новыми реалиями изменилось и образовательное про-

странство, вызывая к жизни новые виды образовательных учреждений, образовательных технологий и т. д.

В-шестых, весьма специфическим субъектом образовательного пространства стали общественные организации, особенно религиозные, стремящиеся актуализировать в нем не только свое духовное, но и организационное присутствие.

Наконец, в-седьмых, чрезвычайно важное значение приобрело обращение к международной образовательной теории и практике. Интенсивные интеграционные процессы, связанные с вхождением России в систему международного сотрудничества, потребовали нового осмысления практически всех основ образовательной деятельности.

Время больших перемен, потребовало внесения радикальных корректив в законодательство об образовании вообще и о высшем образовании в частности. Однако, в целом, анализ развития системы высшего образования показывает фактическое отсутствие продуманной доктрины ее государственного регулирования. В известной степени, этот пробел долгое время компенсировался лишь утвержденными Правительством Российской Федерации в 1992 г. «Основными положениями государственной политики в области высшего образования» [2]. Этот документ выполнял функции образовательной доктрины.

Второй этап, на наш взгляд, охватывает период с середины 1992 г. по август 1996 г. Основными точками реформ здесь стали законы Российской Федерации «Об образовании» (июнь 1992 г., изменения внесены в 1996 г.) и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (август 1996 г.), утвердившие принципы организации и структуру образования. Наряду с этим, по постановлению Правительства РФ № 478 от 14 октября 1992 г. началась разработка «Федеральной программы развития образования России» [3].

Глубокое реформирование российского образования было обусловлено принятием 10 июня 1992 г. Закона РФ «Об образовании», который занял центральное положение в этой сфере законодательства [4]. Закон «Об образовании» был направлен на обеспечение права на образование человека и гражданина, закрепленного в ст. 43 Конституции РФ.

Он установил общие принципы и правила, регулирующие все виды отношений в области образования, возникающие между работниками сферы управления образованием, педагогическими работниками, обучающимися и родителями.

Закон «Об образовании» явился связующим звеном между Конституцией РФ и остальным массивом законодательства, регулирующим образовательные отношения. Он отрегулировал в рамках федеральной компетенции отношения в области образования, которые были должны восприниматься одинаково всеми субъектами РФ.

Законом было определено, что основные программы высшего профессионального образования могут быть реализованы непрерывно и по ступеням. Были установлены следующие ступени высшего профессионального образования:

- высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «бакалавр»;
- высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации «дипломированный специалист»;
- высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «магистр».

Закон установил минимальные сроки для получения соответствующей квалификации (степени): бакалавр – четыре года, дипломированный специалист – 5 лет, магистр – шесть лет.

В соответствии со статьей 1 Закона РФ «Об образовании» организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования являлась Федеральная программа развития образования. В связи с этим приказом № 646 от 26 октября 1992 г. Комитет по высшей школе принял решение об организации конкурса на разработку «Федеральной программы развития образования России».

Проект научно-производственного объединения «Наука», победивший в конкурсе, был одобрен решением Правительства Российской Федерации (протокол № 5 от 31 марта 1994 г.)

[5]. По поручению Правительства РФ № БФ-П5-11430 от 1 апреля 1993 г. он был доработан Министерством образования, Государственным комитетом по высшему образованию, Министерством экономики с участием Министерства финансов [6]. Законом «Об образовании» утверждение Программы предусматривалось также высшим законодательным органом России. Правительство внесло проект в Государственную Думу осенью 1994 г., однако руководство последней так и не вынесло его на утверждение, полагая, что такая процедура не соответствует Конституции РФ 1993 г.

Когда же новая редакция Закона РФ «Об образовании» от 13 января 1996 г. подтвердила необходимость утверждения Программы законом, выяснилось, что за два года Программа устарела, и ее пришлось подвергнуть переработке. Вариант Программы, утвержденный правительством в 1994 г., готовился двумя существовавшими тогда ведомствами (Минобразованием и Госкомвузом России) и содержал разделы, посвященные каждому из уровней образования.

Основой Федеральной программы преобразования высшей школы являлась реализация следующих основных направлений:

- создание условий для обеспечения конституционных прав граждан на получение высшего образования;
- учет и согласование интересов личности, различных социальных, национальных, территориальных и иных общественных групп и государства в области высшего образования;
- приоритетность образования, в том числе, высшего в государственной политике России;
- академическая автономия вузов при усилении их ответственности за результаты деятельности;
- многоканальность системы финансирования;
- постепенный переход к преимущественно университетской системе высшего образования с сохранением сильного сектора специализированных вузов;
- создание и развитие региональных систем высшей школы [7].

Реализация Программы предусматрива-

лась в первом варианте в два этапа: 1-й этап – 1993-1995 гг. и 2-й этап – 1996-1997 гг., а в переработанном варианте в три этапа: 1-й этап – 1994-1995 гг.; 2-й этап – 1996-1997 гг.; 3-й этап – 1998-2000 гг.

На первом этапе (1993-1995 гг.) планировалось создание условий для достижения стратегических целей в результате структурной перестройки высшего образования. Этот этап был тесно связан с развитием экономики в России. Он проходил в условиях спада промышленного производства и слабой инвестиционной активности.

Второй этап, который был намечен на 1996-1998 гг., планировался как этап структурно-содержательных изменений в образовании на основе оформленной законодательной базы и Федеральных целевых программ.

Необходимо заметить, что вследствие глубокого финансово-экономического кризиса в стране основные задачи первого этапа реализации федеральной программы развития образования, предполагавшего стабилизацию в этой области, не были выполнены, так же, как и задачи второго и третьего этапов.

Политика Госкомитета РФ по высшему образованию, созданного в апреле 1993 г., была нацелена на переход от жесткой централизации управления высшей школой к ориентации на принципы демократизма и гуманизма в образовании. Серьезным шагом в этом направлении стало также утверждение в июне 1993 г. постановлением Правительства РФ «Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (вузе)», которое существенно расширило права вузов и определило принципы создания организации учебного и научного процесса, дало больше простора для хозяйствования в новых экономических условиях. Высшее учебное заведение, руководствуясь Типовым положением о вузе, обладало автономностью и самостоятельностью в принятии решений и осуществлении своей деятельности [8].

В 1995 г. завершился первый этап реализации Федеральной программы развития образования, а в 1996 г. начался второй этап. Среди достижений реформы на 1996 г. можно назвать переход от унитарного, единообразного обучения к образованию по выбору.

Обучающимся был предложен не только выбор образовательного учреждения, профиля образования, но и программ, учебников, итоговых экзаменов и форм получения образования, включая негосударственные образовательные учреждения и экстернат. При всех трудностях, переживаемых государством, эти результаты были в целом позитивно восприняты нашими согражданами, в том числе учащимися и педагогами.

Логическим завершением второго этапа стали события 1996 г., когда были внесены изменения и поправки в Закон РФ «Об образовании», (новая редакция принята 13 января 1996 г.), [9] а также вновь была изменена система управления образованием. В это время был принят Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [10].

Третий этап – с 1996 г. до 2000 г. – характеризовался продолжением поиска национального консенсуса (в плане общефедеральном, а не этническом) в отношении модели стандарта образования, постепенным вовлечением все более широкого круга педагогов в разнообразные механизмы международного сотрудничества и т. д.

Отличительной особенностью второй половины 90-х гг. стало дальнейшее реформирование образования на основе «Программы социальных реформ в РФ на период 1996-2000 гг.», принятой 31 марта 1997 г. постановлением Правительства РФ, Программы «Структурной перестройки и экономического роста в 1997-2000 гг.», утвердившей «Комплексный план действия Правительства РФ», а также новой «Концепции национальной безопасности Российской Федерации», утвержденной Указом Президента РФ № 1300 от 17 декабря 1997 г. [11].

Несколько позже, в связи с определением долговременных перспектив развития образования Правительство РФ поручило Минобразованию разработать проект новой «Федеральной программы развития образования», рассчитанной на 1999-2005 гг. После согласования проекта со всеми заинтересованными ведомствами он был в июне 1999 г. рассмотрен правительством, а затем внесен в Государственную Думу.

Окончательно Программа была принята

Государственной Думой 15 марта 2000 г. и одобрена Советом Федерации 29 марта 2000 г. Основными целями нового этапа было осуществление комплекса мер, направленных на сохранение системы образования, реализацию программы структурно-содержательных преобразований, создание нормативно-правовой базы.

Рассматривая эволюцию государственно-правовой политики в сфере образования, необходимо также особо отметить, что в конце 90-х гг. все чаще обсуждался общественностью и ставился на коллегии Минобразования РФ вопрос о Национальной доктрине образования [12]. Причем главным инициатором разработки этого документа выступал Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии.

Обсуждение Национальной доктрины образования на съезде работников образования, состоявшемся 14-15 января 2000 г., явилось очень значимой вехой в развитии системы образования РФ, включая высшую школу. В ней были определены стратегия развития системы образования, способы и формы коллективных действий по ее реализации всеми ветвями власти и всеми субъектами образовательного процесса с учетом реальных социокультурных и социально-экономических процессов и факторов, намечаемых перспектив жизнедеятельности страны [13].

Реформирование высшей школы страны имело целью диверсифицировать существующую систему высшего образования, сделать её более многообразной, лучше приспособленной к внутренним потребностям России, изменениям в экономике и общественной жизни, а также более интегрированной с мировой системой образования. Этому в общем была подчинена законотворческая деятельность в 90-е гг. Проведенный анализ правовых документов, посвященных реформированию высшего образования страны, показал, что основными его направлениями в период 90-х гг. являлись следующие:

– диверсификация высшего образования, освоение новой модели многоуровневого профессионального образования, призванной обеспечить преемственность, непрерывность и многовариантность различных ступеней образования;

– переход на новые государственные образовательные стандарты, определяющие углубление фундаментальной гуманитарной и научно-исследовательской подготовки специалистов;

– становление и развитие негосударственного сектора высшей школы;

– регионализация высшего профессионального образования;

– фундаментализация и гуманитаризация содержания высшего образования;

– резкое возрастание доли и роли образовательных учреждений «повышенного типа» – гимназий, колледжей, лицеев, академий, университетов;

– «вертикальная интеграция» однородных образовательных учреждений различного уровня профессиональной подготовки: лицей (гимназии), колледжи (средние специальные учреждения), академии, университеты;

– «горизонтальная интеграция» одноуров-

невых однопрофильных и полипрофильных образовательных учреждений.

В 1990-е гг. система высшего образования России находилась в исключительно сложном нормативно-правовом пространстве. Несмотря на то, что в эти годы вышел целый ряд правовых документов, наделенных на развитие всей системы образования, в частности, системы вузовской школы и науки, двигаться вперед в данной сфере во многом приходилось буквально наощупь, что порождало многочисленные правовые лакуны.

Тем не менее, общее направление эволюции в рассматриваемый период следует считать верным. Несмотря на всевозможные препятствия, в основу происходящего реформирования системы образования удалось заложить приоритет интересов личности, а средством достижения этой цели стали гуманитаризация, гуманитаризация и дифференциация образовательной политики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Проблемы обучения и воспитания, содержания и стандартизации образования. – М., 1997. – С. 25-26.
2. Основные положения государственной политики в области высшего образования. – М., 1993.
3. ЦАМО РФ. Ф.8. Оп.1. Д.53. Л.2.
4. Закон Российской Федерации «Об образовании» // Высшее образование в России. – 1992. – № 3.
5. ЦАМО РФ. Ф.8. Оп.1. Д.174. Л.41.
6. ЦАМО РФ. Ф.8. Оп.1. Д.174. Л.45-46.
7. ЦАМО РФ. Ф.8. Оп.1. Д. 180. Л.11.
8. Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (вузе). – М., 1994.
9. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании»: Федеральный закон // Бюллетень Государственного Комитета Российской Федерации по высшему образованию. – 1996. – № 2.
10. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон // Бюллетень государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию. – 1996. – № 2.
11. Российская газета от 26 декабря 1997 г.
12. О структуре и основных направлениях деятельности Минобразования в 1998/99 учебном году // Образование в документах. – 1998. – № 22 – С. 7-27.
13. Национальная доктрина развития образования в России (проект) // Высшее образование в России. – 2000. – № 2.

REFORMATION OF RUSSIAN FEDERATION'S HIGHER SCHOOL IN THE 1990's: THE STATE AND LEGAL BASIS OF THE PROCESS

GAYRABEKOV Ayub YaKubovich

PhD in History, Associate Professor of the Department of History
Chechen State Pedagogical University
Grozny, Russia

This article investigates the historical experience of legislative support for reforming higher education in the Russian Federation during the transition to a market economy. Having analyzed the step-by-step process of development of Russian higher education system in the complex regulatory-legal space of 1990s, the author concludes that during this period the priority of individual interests was laid in the basis of higher education reforming, and humanization and diversification of educational policy were the means of achieving this goal.

Key words: reforming, modernization, higher school, federal program, state policy, National Doctrine.