

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГУМАНИТАРНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ»
(РГГУ)**

ФАКУЛЬТЕТ ИСТОРИЧЕСКИЙ

Кафедра УНЦ «Новая Россия. История постсоветской России»

Лесонен Никос Геннадьевич

**Государственное управление в сфере образования РФ в
1990-е годы**

Курсовая работа студента 1-го курса

очной формы обучения

Направление 46.03.01 История

Профиль История современной России

Научный руководитель

Доктор социологических наук

профессор Петрова Т.Э.

« ____ » _____ г.

Москва, 2024

Оглавление

Введение.....	2
ГЛАВА I. РЕФОРМЫ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ: ПЕРЕХОД ОТ СОВЕТСКОЙ К РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ В 1990-ЫХ: ПРОБЛЕМЫ И ДОСТИЖЕНИЯ.....	6
1.1. Эволюция советской системы образования: история, особенности, проблемы.....	6
1.2. Реформы в системе образования России 1990-х: вызовы, изменения и результаты.....	13
1.3. Сравнительный анализ советской и российской систем образования: изменения и сходства.....	22
ГЛАВА II. ЭКОНОМИКА СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ И ЕЕ СТРУКТУРА: ИЗМЕНЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ, ДОСТИЖЕНИЯ	30
2.1. Рассмотрение тенденций развития материально- технической базы и обеспечение ею системы образования в России в период реформ.....	30
2.2. Анализ финансирования образования в период перехода: основные проблемы, пути решения и социальная реакция.....	37
2.3. Анализ преобразования структуры государственного управления образованием.....	45
Заключение.....	66
Список используемых источников и литературы.....	69

Введение

Период 1990-ых годов России интересен для различных исследователей ввиду проведения систематических реформ, проводившихся с желанием построить новое и эффективное государство, имеющее возможность поддерживать и развивать различные сферы деятельности внутренней политики. Образовательная политика не может оставаться неизменной во времени, ее необходимо модернизировать в соответствии с объективными условиями, в которых находится страна на данный момент, для наращивания и воспроизведения интеллектуального потенциала страны в лице подготовки квалифицированных кадров. Динамичное развитие сферы образования и ее совершенствование после обретения государственного суверенитета Россией требует понимания мер и тенденций 1990-ых годов, для чего необходимо также обращаться к направлениям политики того времени в совокупности, что также позволит оценить советское влияние на становление новой, отличной от прошлой системы образования населения для подготовки страны к вызовам, с которыми она столкнулась в период становления. Кризис современной системы образования корнями уходит в 1990-ые года, когда, в условиях социальной и политической нестабильности, проводились реформы, которые должны были повысить эффективность работы органов государственной власти и кадрового потенциала, а также развить материально-техническую базу образования в

России для более ясного понимания будущей судьбы страны и ее места в современном мире, исходя из имеющегося подготовленного интеллектуального потенциала.

Актуальность данной темы заключается в важности развития образования для развития самого государства и будущего граждан, в недавнем отходе от Болонской системы образования и постепенном переходе к национальной системе высшего образования, что отражается на всей системе, потому исследование проблем государственного управления в сфере образования 1990-ых годов позволит выявить возможности развития образования в дальнейшем, используя наработки первых реформ образования в Российской Федерации.

Объект исследования - государственное управление в сфере образования в период изменений всего государственного аппарата в общей совокупности в период с 1991 по 1999 года.

Предметом исследования выступают конкретные действия государственных органов в целях реформирования системы образования в новом государстве.

Цель исследования - анализ проведенных преобразований, внедрявших инновации в соответствии с новым видением устройства как государства, так и проблем, которые существовали на тот момент.

Задачи исследования таковы:

1. Провести анализ и сравнение советской и российской системы государственного управления образованием, изучить политический и экономический

контекст России 1990-ых годов, их влияние на развитие государственного управления образованием

2. Исследовать государственное управление экономикой системы образования и проанализировать изменения структуры работы системы образования России

Теоретической базой данного исследования выступают такие основные для темы источники нормативного характера, как закон РФ “Об образовании” от 1992 года, Конституция Российской Федерации редакции 1993 года, статистические ежегодники и “Программа стабилизации и развития российского образования в переходный период” Эдуарда Днепров. В работе используется научная литература исследуемого периода 1991-1999 гг. и современных историков, такая как книги первого избранного министра образования России Э.Д. Днепров, организатора и ректора Российского государственного социального университета Жукова В.И., государственного и политического деятеля Зиятдиновой Ф.Г., доктора экономических наук и преподавателя МГИМО Овсянникова А.А. и других.

При выполнении курсовой работы будут использованы следующие методы исследования: историко-системный, актуализации, статистический и хронологический.

Данное исследование обобщает различные по точке зрения работы, которые подробно разработали данную тему ввиду заинтересованности интеллектуальных элит в развитии образования новой страны. Основными источниками выступают статистические данные того времени и официальные законодательные акты, закрепляющие права и

возможности в сфере образования страны, потому указанные в них сведения являются достоверными и точными в виду определения ими государственной политики того времени.

ГЛАВА I. РЕФОРМЫ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ: ПЕРЕХОД ОТ СОВЕТСКОЙ К РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ В 1990-ЫХ: ПРОБЛЕМЫ И ДОСТИЖЕНИЯ

1.1. Эволюция советской системы образования: история, особенности, проблемы

Государственное управление в сфере образования с точки зрения Поздняковой Е.В. в статье “Государственное управление образованием”¹ — это “деятельность органов государственного управления и местного самоуправления, направленную на формирование долгосрочного динамически

¹ Позднякова Е.В. Государственное управление образованием. 2021. Т. 7(73). [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-obrazovaniem/viewer> (дата обращения: 15.11.2023)

устойчивого развития системой образования в целях достижения приоритетных задач ее функционирования” и такое же определение дает Мурашев М.А. в статье “Перестройка системы государственного управления высшим образованием”². Содержанием и сущностью данного понятия являются институты образования, нормативно-правовые основы и регулирование специальными органами управления, которые, в свою очередь, определяют принципы, направления и задачи, позволяющие постоянно развивать данную государственную сферу.

Сам же термин “образование” имеет сложное и комплексное значение, потому как его характер затрагивает множество различных аспектов. С педагогической точки зрения, образование - социальный институт, создаваемый обществом для успешной самореализации индивида в педагогическом процессе, состоящем из обучения, воспитания и развития³. С функциональной точки зрения, согласно Федеральному закону от 29.12.2012 №273-ФЗ (ред. 04.08.2023) “Об образовании в Российской Федерации”, образование - это “единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных

2 Мурашев М.А. Перестройка системы государственного управления высшим образованием. Основные тенденции // Гуманитарные и социально-экономические науки. 2021. № 1 (116). С. 81.

3 Репина Е.Г., Драницына Е.Г. О различных подходах к трактовке понятия “образование”. 2017. “Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук”. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-razlichnyh-podhodaх-k-traktovke-ponyatiya-obrazovanie> (дата обращения: 15.11.2023)

установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов". В научной литературе образование рассматривается и как определенное социальное явление, и как социальный институт, и как система социальных связей, а также как экономическая категория, отрасль нематериального производства, объект экономических отношений, как психолого-педагогический феномен⁴.

Нормативно-правовая основа сферы образования является определяющей, потому как нормативно-правовые акты формируют работу всей системы, являются фундаментом для формирования преобразований в дальнейшем. Уже в Конституции РСФСР 1918 года в статье 17 указывалась важность предоставления рабочим и крестьянам полного, всестороннего и бесплатного образования. Важность образования понималась советскими властями с раннего периода революции и в Конституции РСФСР 1925 года в 43 статье подтверждались и расширялись тезисы из Конституции 1918 года, делалась ставка на широкое развитие связи обучения с жизнью, после среднего образования, еще и с производством. Подразумевалось деление системы образования на всеобщее обязательное среднее, профессионально-техническое или среднее специальное и высшее. Предоставлялись условия для самообразования на

⁴ Андиева М.С. Конституционно-правовые особенности образования как объекта управления. 2003. №5. С. 57-75. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=9228659> (дата обращения: 15.11.2023)

родном языке, возможности обучения на заочной или вечерней форме, а также полное бесплатное обеспечение учащихся всем необходимым, в том числе, государственными стипендиями и льготами. Конституция РСФСР 1937 года формирует понятие “право на образование”, которое имеется у каждого гражданина РСФСР и предусматриваются гарантии для его соблюдения. Также, данная Конституция в статье 126 указывает равноправие мужчин и женщин, что дает им полное право на использование возможности получения образования. Последняя советская Конституция 1978 года с изменениями до 10 декабря 1992 года устанавливала право каждого на образование с гарантиями общедоступности и бесплатности в рамках государственного образовательного стандарта, также и право получения высшего образования на конкурсной основе. Таким образом, нормативно-правовая основа сферы образования в России имеет долгую историю, начиная с Конституции РСФСР 1918 года и с течением времени эти принципы были расширены и укреплены в последующих конституциях, устанавливая право каждого гражданина на образование с гарантиями доступности и бесплатности.

Система государственных органов, управляющих народным образованием, в СССР была довольно стабильна и включала в себя: Народный комиссариат просвещения РСФСР (1917-1946 гг.), Главное управление по высшей школе при ВСНХ СССР (1928 г.), Всесоюзный комитет по высшей технической школе (1932 г.), Всесоюзный комитет по делам высшей школы при СНК СССР (1936-1946 гг.), Министерство высшего и среднего специального образования СССР (1946-

1988 гг.) и Государственный комитет СССР по народному образованию (1988-1991 гг.). В СССР система государственных органов, управляющих народным образованием, была хорошо разработана и включала в себя несколько ключевых учреждений, отвечавших за различные аспекты образования. Эти органы были стабильными и продолжали развиваться в течение десятилетий, отражая важность образования для страны. Система органов управления народным образованием в СССР была хорошо организованной и эволюционировала со временем, включая в себя различные комитеты и министерства, отвечавшие за высшее, техническое и среднее специальное образование. Они играли ключевую роль в формировании и развитии образовательной системы страны в разные периоды истории Советского Союза.

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании (в ред. Закона СССР от 27.11.1985 - Ведомости ВС СССР, 1985, № 48, ст. 918) являются важнейшим документом для исследования вопроса развития государственного управления в системе советского образования. Система народного образования в СССР и, в частности, в РСФСР развивались и менялись все время существования страны. Первой ступенью образовательного развития индивида было дошкольное воспитание, разветвленная система которого сложилась только в СССР, а именно: ясли для детей от 2 месяцев до 3 лет, детские сады для детей от 3 до 7 лет и ясли-сады для детей с 2 месяцев до 7 лет. Ясли относились к государственной системе здравоохранения, тогда как детские сады преимущественно

были включены в систему народного образования. “Программа для дошкольных учреждений” 1932 года - первая программа, описывающая виды деятельности и организующие моменты, но первым документом в этой сфере, обязательным для исполнения, было “Руководство для воспитателя детского сада”, изданное в 1953 году. После выпуска последнего, в 1962 году была издана “Программа воспитания в детском саду”, в 1978 году она получила наименование Типовой и в 1985 году была опубликована “Программа воспитания и обучения в детском саду” под редакцией М.А. Васильевой. Все описанные нормативные акты на разных этапах своего развития предусматривали воспитание и развитие дошкольников в соответствии с их возрастными и индивидуальными психофизическими особенностями для подготовки к их обучению в школе. Основными принципами государственного управления в системе народного образования СССР были бесплатность и обязательность обучения для всех, разделение церкви и государства в образовательном процессе, продвижение грамотности и поощрение равенства среди учащихся.

Средняя общеобразовательная школа была основным институтом получения среднего образования в СССР, другими же путями были профессионально-технические училища и средние специальные учебные заведения, дающие полное образование и специальность после выпуска. Основными типами дневной и вечерней общеобразовательной школы были:

1. Школы-интернаты нового типа, создаваемые в 1950-60-е гг., а до этого школы-интернаты, где учащиеся

находились полную учебную неделю, что создавало большой простор для реализации возможностей внешкольного развития индивидов со значительным несением расходов со стороны государства на содержание учеников, родители же вносили плату за обучение неодинаково - в зависимости от уровня заработной платы.

2. Школы с продленным днем (первое появление в 1919 г., но законодательное оформление только с 1956 г.) существовали для учеников до восьмого класса и пользовались большой популярностью у родителей детей младших классов, потому как после уроков обеспечивался за ними надзор, создавались условия для подготовки уроков, дневного сна и внеучебной деятельности.

3. Суворовские и нахимовские училища, создаваемые с 1943 года, были особым типом общеобразовательных средних школ, где юноши помимо образования получали начальную подготовку по военной специальности. Основой работы данных заведений было форсированное изучение определенной группы учебных предметов с условием обязательного усвоения остальных дисциплин в полном объеме.

4. Школы для детей с нарушениями в физическом или умственном развитии, так называемые вспомогательные, удлиняли сроки обучения в соответствии с потребностями индивида. Такие школы обучали, помимо общей программы, какой-либо профессии, но отбор в них проводился довольно строго, потому как дети с замедленным развитием внимательно изучались для всевозможного оказания им помощи.

5. Вечерняя сменная школа появилась в 1944 году, после того, как система школ рабочей и сельской молодежи стала угасать к 1935 году, и была рассчитана на работающую молодежь, которая в силу ряда причин не завершила среднего образования. Часто многие вечерние школы организовывались как филиалы при крупных предприятиях, совхозах и колхозах. Некоторые вечерние школы имели собственную специализацию, что позволяло при преподавании наук опираться на жизненный и профессиональный опыт.

Профессионально-техническое образование с 1919 года развивалось в СССР. Для планомерного обеспечения квалифицированными рабочими кадрами отраслей народного хозяйства в условиях научно-технического прогресса Государственные трудовые резервы преобразованы в 1958 в Государственную систему профессионально-технического образования с основным типом учебных заведений — городскими и сельскими профтехучилищами (ПТУ) для подготовки квалифицированных рабочих из молодёжи, окончившей неполную среднюю общеобразовательную школу. С конца 60-х гг. началось развитие ПТУ, которые наряду с рабочей профессией дают общее среднее образование (принимаются выпускники восьмилетней школы). Средние ПТУ становятся одним из перспективных путей осуществления всеобщего среднего образования. В 70-е гг. значительно расширена сеть и укреплена материальная база средних сельских ПТУ⁵. Третьим типом

5 В.Л. Саюшев Большая советская энциклопедия. в 30-ти т.. - 3-е изд.. - М. : Совет. энцикл., 1969 - 1986. Профессионально-техническое образование. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.booksite.ru/fulltext/1/001/008/093/692.htm> (дата обращения:

профессионально-технического образования, помимо ПТУ и среднего ПТУ, были технические училища, которые давали рабочую квалификацию с глубокой общеобразовательной базой, то есть готовились работники с широким общим и техническим кругозором. Среднее специальное образование же осуществлялось на основе полного среднего образования или вместе с ним для среднего звена управления производством и занятия должностей средней квалификации в разных хозяйственных отраслях.

Система высшего образования в СССР была перестроена в соответствии с Положением о высших учебных заведениях РСФСР от 3 июля 1922 г. Основой процесса обучения была ленинская идея о взаимосвязи теории и практики, к высшему образованию привлекали пролетариат и беднейшее крестьянство. Формирование народной интеллигенции происходило при помощи правил приемов в вузы (1918 г.) и создания рабочих факультетов в 1919 г. ВУЗы организовывались государством и строились по отраслевому принципу, также они развивались как центры исследовательской работы и места подготовки научных кадров. К высшим учебным заведениям в СССР относились университеты, политехнические, индустриальные и другие отраслевые институты, академии, консерватории, высшие училища и школы со сроками обучения 4—6 лет (вечерняя и заочная формы обучения предусматривают соответственно срок на 6—12 мес больше)⁶. Обучение в вузах было

16.11.2023)

6 Ф.Г. Паначин Большая советская энциклопедия. в 30-ти т.. - 3-е изд.. - М. : Совет. энцикл., 1969 - 1986. Народное образование. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.booksite.ru/fulltext/1/001/008/107/007.htm> (дата обращения:

бесплатным, проводилось на родном языке, но в первую очередь на русском, выплачивалась стипендия, предоставлялись общежития. Высшее образование в СССР стало реально доступным для всех граждан, имеющих законченное среднее образование.

Государственное управление в сфере образования имеет целью формирование устойчивого развития системы образования и достижение приоритетных задач ее функционирования. Система государственного управления в сфере образования СССР была самобытной и уникальной, на протяжении всего существования управление производилось директивно и потому много аспектов остались в системе Российской Федерации ввиду эффективности работы многих элементов управления.

1.2. Реформы в системе образования России 1990-х: вызовы, изменения и результаты

Советская система образования была эффективной, но не соответствовала реалиям рыночной экономики. Советский человек воспитывался с идеей, что всегда есть государство на которое можно опереться, а умение проявлять инициативу, как и способность к предпринимательству не предполагалась и присутствовала в малом количестве в учебном плане. Воспитание граждан, умеющих участвовать в конкуренции рабочего процесса страны, и направленное, в первую очередь, на передачу навыков, а не знаний, которые пригождаются на любом месте труда, требовала рыночная экономика, но старая система образования не могла дать

запрашиваемого и необходимо было менять систему образования в совокупности.

Распад Союза Советских Социалистических Республик (СССР) значительно повлиял на развитие бывших стран-участниц Союза, потому как переход в рыночную экономику требовал изменений во всех сферах жизни государства, в том числе образовании, которое является важным элементом интенсивного роста государства. “В 1988 году, в результате слияния трех образовательных ведомств в Гособразование СССР разом прекратился поток приказов, циркуляров, инструкций и других многочисленных указаний, направляемых из Москвы в учебные заведения, что первоначально вызвало полный шок руководителей учебных заведений”⁷ и, по итогу, расширенная бюрократия, которая была актуальна до реорганизации управления во времена Перестройки перестала быть настолько большой проблемой.

Независимые органы управления внутренней политикой начали образовываться в РСФСР после декларации о государственном суверенитете, принятой 12 июня 1990 года, но, до 25 декабря 1991 года, когда было создано Министерство образования РФ, образовательной политикой страны заведовало Министерство народного образования РСФСР, 14 июля 1990 года переименованное в Министерство образования РСФСР, которое, в свою очередь, 11 ноября 1988 года было объединено с Министерством просвещения РСФСР и являвшееся правопреемником Государственного комитета по народному образованию после распада СССР. Министерство образования РФ, образованное в 1991 году,

⁷ А.М. Новиков “Российское образование в новой эпохе / Парадоксы наследия, векторы развития” -- М.: Эгвес, 2000., с.4

было объединено с Государственным комитетом РФ по высшему образованию, созданном 25 февраля 1993 года, в Министерство общего и профессионального образования РФ 14 августа 1996 года, которому 30 апреля 1998 были переданы функции упраздненного Государственного высшего аттестационного комитета РФ. Итоговым изменением структуры стало преобразование министерства 25 мая 1999 года в Министерство образования РФ.

Самостоятельная исполнительная власть РСФСР и РФ, отвечающая за образовательную политику, проводила реформы в несколько этапов, которые выделяют Л.А. Маркова и И.И. Джабраилова в совместной работе “Реформы отечественной образовательной системы и их влияние на экономическую составляющую”⁸:

1. Период 1990-1992 гг., в котором проводилась разработка основных принципов реформирования образования на противоположных от реформы 1984 года началах, основанных на демократизации и народности.

2. Выход Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” от 10 июля 1992 г. № 3266-1.

3. Пересмотр отдельных положений Закона об образовании - ужесточение контроля над образованием со стороны государства и утверждение “Типового положения о школе” в 1993 г.

4. Представление новой стратегии “реформы” новым Министерством образования и науки РФ в 1997 г., предусматривающей государственный образовательный

⁸ Л.А. Маркова, И.И. Джабраилова Реформы отечественной образовательной системы и их влияние на экономическую составляющую. 2018. №28(5). [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36555391> (дата обращения: 08.11.2023)

стандарт, новую номенклатуру образовательных учреждений и соблюдение Стандартных правил (СанПин) всеми образовательными учреждениями.

5. Создание «Концепции организационно-экономической реформы системы образования России» в 1997-1998 гг. с целью экономической поддержки образования.

Рассмотрим подробнее каждый из этапов реформ системы образования в 1990-е г. В период 1990-1992 гг. происходил запуск преобразования образования, которое стало “реформой реформы” 1984 г., когда были внесены лишь частично косметические меры, такие как повышение заработной платы учителям и усиление профессионализации, которые не могли кардинально изменить стагнирующую систему образования и требовалось нечто новое, то, что соответствовало бы современным веяниям. Подготовка образовательной реформы в РСФСР и затем РФ разворачивалась с 1987 г. временным научно-исследовательским коллективом “Школа”, но реализация началась в 1990 г. с назначением Э.Д. Днепровым министром образования РСФСР и РФ впоследствии. Основными принципами глобальной реформы, которые выработывались длительное время, являлись: демократизация, плюрализм, национальный характер, открытость, регионализация, гуманизация, гуманитаризация, дифференциация и непрерывность образования. Сама суть реформы строилась на идее перехода к более динамичной и новой модели, отвечающей интересам нового государства с новым обществом, которому требовался более развитый фундамент

обучения, на основе которого и может проявиться импульс, позволяющий проявить самостоятельность и субъектность каждого участника образовательного процесса, потому как движение и развитие образовательной системы не может происходить только извне. Формирование механизмов саморазвития и развития образования влияют на государство и общество в совокупности, потому как предполагаемые изменения влияли бы на создание развитой системы ценностей с постепенным увеличением самостоятельности граждан, что позволит продвинуть систему образования на опережающие позиции, что, в свою очередь, позволит развиваться государству в дальнейшей перспективе.

Перед выходом Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” от 10 июля 1992 г. №3266-1 был издан указ №1 президента РСФСР Б. Ельцина “О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР” от 11 июля 1991 г., который предписывал разработать Государственную программу развития образования в РСФСР и всевозможными косвенными методами пытался изменить сложившуюся ситуацию в сфере образования тогда еще РСФСР, потому как Ельцин объявил образование приоритетной областью. Указ №1 привнес лишь косметические изменения, не принешие значительного эффекта на сложившуюся ситуацию в новообразованном государстве, потому опубликование разработанного министром образования Днепровым проекта “Закона об образовании” было принято парламентом год спустя и внесло определенные более полезные коррективы в управление новой системой образования. Закон РФ “Об образовании”

1992 г. заложил правовой фундамент для системы образования, в том числе для создания и деятельности образовательных организаций на основе различных форм собственности⁹, также он вобрал в себя все идеи и предложения с 1988 года, которые были одобрены при составлении документа. Данный закон стал достаточно революционным для своего времени и был признан ЮНЕСКО как самый демократичный закон об образовании конца XX века - это заслуга широкой социальной базы, многогранного плана действий и наличия четко выраженной идеологической и политической направленности на развитие страны в демократическом ключе для поддержки граждан в изменении их системы ценностей, подходящей к изменившимся реалиям.

Законодательство Российской Федерации продолжало развиваться, в 1993 году была создана и утверждена Конституция первой редакции, также не стояло на месте и право системы образования. Отдельные положения Закона РФ “Об образовании” в редакции от 13 января 1996 года №12-ФЗ отличались от изначального документа 1992 года, в частности, предусматривали ужесточение контроля со стороны государства над образованием, постепенно снижалось влияние частной инициативы и, наряду с новой редакцией Закона РФ “Об образовании”, был издан федеральный закон “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” от 22 августа 1996 №125-ФЗ, который закреплял все те же принципы, но более

9 О.А. Чепарина Новый закон об образовании в Российской Федерации. 2014. Том 156, кн.4. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://kpfu.ru/portal/docs/F_1469744853/156_4_gum_17.pdf (дата обращения: 09.11.2023)

специфично для высших учебных заведений. Постановление Правительства РФ от 26 июня 1993 г. №597 “Об утверждении типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)”, как и Постановление Правительства РФ от 31 августа 1994 г. №1008 “Об утверждении Типового положения об общеобразовательном учреждении”, закрепляло унифицированный характер работы высшего и общего образования, устраняло разносторонность развития заведений образования на разных его ступенях. А.М. Новиков описывал данную проблему так: “...ведь общеобразовательная школа, о чем мы будем подробно говорить ниже, до сих пор целиком ориентирована на подготовку молодежи к поступлению в ВУЗ”¹⁰. Традиционный подход к системе образования подразумевал “реформы”, проводимые после закона “Об образовании” 1992 года, потому как он был слишком прогрессивен для неподготовленного общества и для устранения накопившихся проблем наилучшим вариантом казалось возвращение к истокам, то есть к унификации всей системы образования, взаимозависимости и взаимосвязи каждого из этапов. Дошкольное образование готовило к получению общего образования, школа готовила к профессиональному или высшему образованию и ВУЗ готовил, в теории, к более квалифицированной работе и научным достижениям. Данная образовательная линия на государственном уровне закреплена была с 1917 года и закон “Об образовании” 1992 года закладывал основу, на которой могла развиваться иная линия, отличная от привычной многим.

¹⁰ А.М. Новиков “Российское образование в новой эпохе / Парадоксы наследия, векторы развития” -- М.: Эгвес, 2000., с.30

Многие авторы того времени указывали на необходимость разделения каждого образовательного этапа, потому как вся довузовская система была ориентирована лишь на подготовку ученика в высшее учебное заведение, что являлось вершиной его учебного пути и казалось неправильным для реформаторов того времени, которые хотели при помощи новой системы образования создать новую систему ценностей, а в зависимых друг от друга этапах образования было почти невозможно организовать все идеи, приходящие в то время.

Образованное в 1996 году Министерство общего и профессионального образования РФ имело цель объединить разрозненные ведомства, имевшие между собой противоречия, и обеспечить разработку и проведение единой образовательной политики государства, чему способствовало издание уже измененного закона “Об образовании”. Унификация и стандартизация образования продолжались, проводясь “сверху”, несмотря на недовольство “снизу”. Первая расширенная коллегия нового министерства¹¹ 19 февраля 1997 года указывает на неоправданность существования многообразия видов образовательных учреждений, из-за чего возникают опасения распада всей системы образования, и контрреформирование данной сферы началось с введения стандартизации образования, жесткой номенклатуры и санитарных правил и норм. Как отмечал один из руководителей Ассоциации инновационных школ и центров А.Г. Каспаржак, стандарт - “это плод

¹¹ Упоминание о ней содержится в монографии Э.Д. Днепров “Новейшая политическая история российского образования” издание 2-е дополненное - М.: Мариос, 2011, с.186

пятнадцатилетней работы академического института в дореформенном обществе. Принять его – значит откатиться в образовании назад более чем на двадцать лет”, что отражает мнение большинства бывших реформаторов о ходе изменений российского образования. Государственные образовательные стандарты ставили своей целью создание единого образовательного пространства РФ, продвигая идею обязательного минимума и определенные предписания для более глубокого проникновения государства в сферу образования для более эффективной работы этой структуры в интересах методик, привычных к использованию в сфере образования, то есть продвигалась идея унификации, но также давалась и самостоятельность образовательным учреждениям. Введение перечня типов и видов образовательных учреждений в письме Министерства общего и профессионального образования от 17 февраля 1997 “О наименовании государственных и муниципальных образовательных учреждений” способствовало все той же унификации, контролю и регламентации образовательной системы, точнее, ее внешней стороне. Как писал директор московской школы-комплекса А.Рывкин: “Чиновники вводят жесткую стандартизацию, в том числе и типов школ, с одной целью – вернуть себе контроль – Уменьшение узаконенных типов приведет прежде всего к тому, что будут сворачиваться все опытные, экспериментальные виды работы в школе”. Типологизация наименований учебных учреждений лишала возможности экспериментировать с видами заведений для создания инновационных центров обучения. Как и все предыдущие меры, новые Санитарные правила и нормы, то

есть СанПиНы, продолжали тенденцию стандартизации и унификации, но регламентировали внутреннюю работу учебных учреждений. СанПиНы экономили расходы на образование, потому как сокращали учительскую нагрузку, то есть создавали возможность для снижения заработной платы, и повышали ее для учеников. Все эти меры заложили основу для проведения нового ряда реформ для экономии еще большего количества средств.

В разгар забастовок 1997 года правительственная комиссия под руководством О.Н. Сысуева, созданная по распоряжению председателя правительства В.С. Черномырдина, подготавливала Концепцию очередного этапа реформирования системы образования в России для экономической поддержки образования. Председатель Комитета Госдумы по образованию и науке И. Мельников сказал так: “Высказывается опасение, что главная цель реформы состоит в том, чтобы минимизировать затраты государства, уменьшив и без того скудные средства, выделяемые на образование, сократив число государственных образовательных учреждений, перенести центр тяжести финансирования на региональный уровень”¹². Выдвигаемые при рассмотрении концепции предложения большей частью имели финансовый характер и всевозможными способами старались улучшить положение бюджетных средств, уменьшая расходы на образование при помощи приватизационных методов и региональной

12 И.Ю. Костюченко Дилемма российского образования в 1990-е годы, Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск №32. Июнь 2012 [Электронный ресурс], с.10 Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/dilemma-rossiyskogo-obrazovaniya-v-1990-e-gody/viewer> (дата обращения: 11.11.2023)

автономии. В 1997 году ухудшалась экономическая ситуация в стране, в постановлении от 10 июля 1998 года Правительства РФ писало, что “кризис доверия по сути является ядром нынешнего финансового кризиса”¹³, но 19 августа 1997 года в газете “Первое сентября” публикуется перечень «Первоочередных мер по стабилизации социально-экономического положения в системе образования», который решал финансовые проблемы образовательных учреждений, но, в первую очередь, задолженности по выплатам заработных плат. В 1997 году в России нарастал экономический и социальный кризисы, прямо влияющие на образовательную сферу, Правительство РФ стремилось проводить новые реформы, не закрывая проблем старых, для того, чтобы минимизировать расходы и сбалансировать бюджет, что им не удалось в конечном итоге осуществить. В связи с подготовкой ряда постановлений Правительства РФ, направленных на проведение реформ в сфере образования, не поддержанных педагогическим сообществом, а также внесением Правительством РФ (под руководством С.В.Кириенко) в Госдуму РФ законопроекта, предоставляющего Правительству право объявлять о приватизации вузов 20 мая 1998 г. была проведена Всероссийская акция протеста работников образования и студентов, в которой приняли участие более 500 тысяч работников образования, в том числе более 100 тысяч работников и студентов вузов в 84 субъектах РФ¹⁴. Изначально благие намерения Правительства РФ обозначить

13 Постановление Правительства РФ от 10 июля 1998 года №762 “О мерах по стабилизации социально-экономического положения в стране” [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901712675> (дата обращения: 11.11.2023)

цели и методы работы образовательной сферы при помощи пересмотра существующих законов и их упорядочивания обернулись в еще один фактор социальной напряженности, усилившийся после экономического кризиса 1998 года, после чего органы исполнительной власти были в разы меньше заинтересованы в улучшении образовательной системы страны, потому как экономическое положение страны ухудшалось с каждым днем и необходимо было решать этот вопрос и только после продолжение реформ, чего уже не случилось в таком масштабе, как было ранее.

В период с 1990 по 1998 годы в системе образования Российской Федерации произошли значительные изменения, начиная с разработки основных принципов реформирования и заканчивая созданием новой стратегии. Государство ужесточило контроль над образованием, утвердило типовое положение о школе, ввело государственный образовательный стандарт и новую номенклатуру образовательных учреждений. Кроме того, была создана концепция организационно-экономической реформы системы образования с целью обеспечения ее экономической устойчивости. Эти изменения отражают стремление соответствовать международным стандартам и повысить качество образования в России, что не удалось осуществить полноценно в 1990-ые годы из-за совокупности иных проблем, которые прямо влияли на становление системы образования.

14 Меркулова Г.И., Куприянова Т.В., Спорыхина М.В., Юдин В.П. Страницы истории профсоюзного движения в системе образования России. М.: Изд-во МГОУ, 2006, с.87

1.3. Сравнительный анализ советской и российской систем образования: изменения и сходства

Изучив политический, экономический и социальный контекст России в 1990-х годах и их влияние на образовательную систему, а также, изучив историю формирования и развития системы образования в СССР, возможно провести сравнительный анализ изменений и сходств в государственном управлении в образовании между СССР и РФ. Исследование изменений и сходств системы государственного управления образованием СССР и РФ в 1990-е гг. имеет большое значение для понимания и оценки развития образования в России. Это позволяет выявить, какие аспекты были унаследованы от советской системы, а какие изменены или модернизированы. Цели анализа включают в себя выявление влияния идеологии на содержание образования, сравнение качества образования, оценку роли государства в образовательной системе, анализ уровня доступности образования для различных слоев населения, и изучение эффективности различных образовательных моделей.

Обращение на рубеже 1980-90-х годов к личностноориентированной педагогике, отход от жестко регламентированных форм воспитания и обучения детей характеризовали общие тенденции перестройки дошкольного образования того времени. Принятие «Концепции дошкольного воспитания» (1989 г.) положило начало интенсивному обсуждению вопросов теоретического и прикладного характера, связанных с обновлением содержания дошкольного образования, апробацией в

широкой практике работы новых педагогических технологий, овладением педагогами новыми методами и формами работы¹⁵. Как и все структуры того периода, дошкольное образование в 1990-х динамично развивалось, вносило изменения в организацию и программы обучения для соответствия новой экономической формации. Ранее существовавшая единообразная система воспитания и обучения детей в яслях и детских садах к моменту 1991 года считалась изжившей себя и утвержденное 23 февраля 1991 года “Временное положение о дошкольном учреждении в РСФСР” №119 позволяло организациям самостоятельно выбирать учебные программы в соответствии с необходимостью, а также вносить коррективы и использовать разнообразные формы деятельности, что было довольно прогрессивно для того времени. В СССР существовали только ясли-сады, объединенные в процессе развития, тогда как в течение 1990-х годов в России появились разнообразные виды дошкольных учреждений, такие как: детский сад, детский сад с приоритетным осуществлением одного или нескольких направлений развития воспитанников, детский сад компенсирующего вида с приоритетным осуществлением квалифицированной коррекции отклонений в физическом и психическом развитии воспитанников и др. Основные изменения дошкольных учреждений произошли в программах обучения, потому как ранее использовались

15 Богуславская Т.Н. Развитие содержания дошкольного образования в отечественной педагогике конца XX века, Горно-Алтайск, 2010. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-soderzhaniya-doshkolnogo-obrazovaniya-v-otechestvennoy-pedagogike-kontsa-hh-veka> (дата обращения: 18.11.2023)

типовые программы, подразумевающие единообразное воспитание и поддержку развития детей, но в 1990-е годы каждое учреждение имело право разрабатывать собственные программы, ориентируясь лишь на перечни рекомендуемых программ. Основная их типология такова:

1. Основные программы - включали в себя комплексные направления развития ребенка в учреждении, использовали все разнообразие общеразвивающих задач и все содержательные элементы, рекомендуемые Министерством образования. К таковым можно отнести “Гармонию развития” Д.И. Воробьевой и “Из детства - в отрочество” под редакцией Т.Н. Дороновой.

2. Специализированные программы - включали в себя как комплексные направления развития, так и узконаправленные, делающие упор на улучшение определенных навыков или знаний. К таковым можно отнести “Музыкальные шедевры” О.П. Радыновой и “Художественный труд” Н.А. Малышевой.

3. Дополнительные программы - направления развития, реализуемые совместно с основными или специализированными программами в форме кружков или секций для реализации личностного права на свободный выбор целевого образования. Таковыми могли быть фольклорные, лингвистические, вокальные или иные типы кружков.

Таким образом, можно сделать вывод, что период 1980-90-х годов был переломным для дошкольного образования, когда происходило отход от жестко регламентированных форм воспитания и обучения детей в пользу личностно-

ориентированной педагогики. В результате, дошкольные учреждения стали различаться по направлениям развития воспитанников, а также имели возможность разрабатывать собственные программы обучения, что отразилось на динамичном развитии дошкольного образования в 1990-х годах и дальнейшем.

Развитие среднего общего образования также не стояло на месте, происходило множество нововведений, которые создавали как новые возможности, так и новые проблемы в системе. Ранее унифицированная школа разделялась на множество типов, которые объединялись в наименования массовых и привилегированных, то есть, специализированных. Описанная ранее типология среднеобразовательных школ в СССР сводилась к единственному наименованию - "школа", но в 1990-е годы в России появилось огромное разнообразие названий, которые подразумевали определенные уклоны или социальную престижность. Таковыми были: гимназии, лицеи, специальные школы, экспериментальные или школы-лаборатории, ориентированные на ВУЗы, с компенсаторным обучением, общеобразовательные и частные с негосударственными школами. После законодательных изменений в сторону унификации, в 1998-1999 годах привилегированные школы составляли лишь 3% от общего количества школ, с глубоким изучением определенных предметов составляли около 38% и остальные были представлены классическими средними общеобразовательными учреждениями, что указывало на отсутствие необходимости у государственных органов на

существование диверсификации средних образовательных учреждений.

Иным путем получения среднего образования, как и в СССР, были профессионально-технические училища, преобразованные в 1992 в профессиональные училища, и средние специальные учебные заведения, все также готовившие специалистов с неполным средним образованием. В год выпуска Закона “Об образовании” также было выпущено постановление Правительства РФ от 14 мая 1992 г. № 315 «О системе профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки высвобождаемых работников и незанятого населения», в котором говорится о важности обеспечения работающих граждан в условиях перехода к рыночной экономике возможностями к улучшению трудовых навыков для более эффективной работы. Во времена Союза ПТУ и ССУЗы играли роль обучения с практикой на будущем месте работы, то есть основной квалификацией студента была нужда определенного производства, но в 1990-е годы данные учреждения стали, по большей части, готовить к разнообразной работе в профессиональной сфере обучающегося, что отражало адаптацию к новым условиям жизни и работы. Возникли новые типы учебных заведений: технические колледжи, лицеи, высшие ПТУ, коммерческие училища, центры, бизнес-школы и др. В условиях конкуренции и изменения рынка труда значительно усиливаются требования к уровню профессиональной

подготовки рабочих и специалистов в системе профтехобразования¹⁶.

Если советская система среднего общего образования продвигала идею социального равенства, стремилась обеспечить равные условия для вхождения в трудовую жизнь для всех обучающихся, то российская поставила иные принципы, то есть, как гласил закон “Об образовании” 1992 года: свобода и плюрализм в образовании с адаптивностью системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся. Происходило поощрение, в первую очередь, способных и одаренных, потому в разы лучше обеспечивались лицеи и гимназии, предназначенные для обучения детей с развитыми умственными способностями и внутренней мотивацией к продолжению образования. Развивалась социальная селекция, происходил переход на уровневую дифференциацию детей в процессе обучения, профилизировалось и специализировалось образование. В целом, селекция учеников стала инструментом для повышения статуса школы, преподавателя, развивалась конкуренция среди школ за получение повышенного материального обеспечения, повышались образовательные уровни в борьбе за “лучшего” ученика или учителя, вследствие чего происходила также селекция самих школ. Таким образом, нынешняя образовательная политика, декларируя стремление к рациональному использованию интеллектуального потенциала подрастающих поколений, на самом деле закрепляет дифференциацию учащихся,

16 Бим-Бад Б.М. Педагогический энциклопедический словарь. — М., 2002. С. 225. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://nlr.ru/cat/edict/PDict/index1.html?mainwin=https%3A//nlr.ru/cat/edict/PDict/17_8.htm (дата обращения: 19.11.2023)

способствует социальной детерминации образовательных путей и, тем самым, становится инструментом воспроизводства существующей социальной структуры¹⁷.

Крупные преобразования образовательной сферы в РФ не обошли стороной и высшую школу, которая не изменила своих основ, но поменяла надстройки базиса. Конечно, реформирование высшей школы отражало общероссийскую тенденцию на новое видение общих закономерностей и логики изменившейся экономической модели, что выразилось в снижении интереса Правительства РФ к первоочередному материальному обеспечению высшей школы, из-за чего, соответственно, снижалась заработная плата преподавателей и закладывалась основа для появления негосударственных высших учебных заведений. Коммерческие ВУЗы удовлетворяли потребность производства в обученных новым знаниям кадрах, предлагали новые системы обучения, давали возможность преподавателям реализовать свои творческие пожелания, которые не могли развиваться в рамках государственных ВУЗов. Как пишет Горбунов: “В то же время по своему имиджу образовательные услуги большинства негосударственных вузов не могли составить конкуренцию услугам государственных. В 1990-х гг. во многих негосударственных вузах проявились несоответствия и нарушения, которые не только обусловили невысокий уровень качества подготовки в конкретных вузах, но и в

17 Чередниченко Г.А. Школьная реформа 90-х годов: нововведения и социальная селекция, М.: Социологический журнал, 1999. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/shkolnaya-reforma-90-h-godov-novovvedeniya-i-sotsialnaya-selektsiya> (дата обращения: 19.11.2023)

значительной мере дискредитировали отечественный негосударственный сектор высшей школы в целом. Так, повсеместная замена экзаменов как формы вступительных испытаний беседами и зачисление фактически всех, кто внес плату за обучение, не способствовали укреплению авторитета негосударственных вузов в профессиональной среде и общественном мнении”¹⁸. Материально-технические базы государственных ВУЗов из-за недостатка финансирования ухудшались, ощущался дефицит учебной литературы, но, только из-за руководства и коллективов ВУЗов, высшая школа выстояла и смогла даже продолжать свое развитие в новых условиях. В отличие от СССР, где упор делался на технические специальности, в высших школах РФ 1990-х основными становились гуманитарные специальности, чего и требовали заказы новой экономической формации. Как и в средней школе, в высшей развивалась социальная селекция, многое зависело от того, в насколько престижном ВУЗе учится студент и каковы его возможности на рынке труда. Ввиду экономических трудностей страны в то время, мало кто после окончания обучения работал по специальности, а особенно те, кто обучались на направлениях, актуальных для западных экономик, но не актуальных для российской ввиду невозможности развития определенных сфер из-за недостаточного уровня экономики. За время 1990-х годов, система высшего образования РФ переходила от экстенсивной к интенсивной форме

18 Горбунов А.П. Российская высшая школа в условиях рыночных реформ 1990-х гг, М.: Новый исторический вестник, 2005. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-vyssshaya-shkola-v-usloviyah-rynochnyh-reform-1990-h-gg> (дата обращения: 19.11.2023)

образования, создавая направления, которые обучали нескольким специальностям за раз, создавалась многоуровневая система образования, которая позволяла выпускникам адаптироваться к потребностям общества в высококвалифицированных кадрах, поднимался, в целом, уровень образованности студента вкупе с его умениями и навыками. Изменилась и содержательная сторона высшей школы с появлением государственных стандартов в 1996 году, то есть, с блочной системы групп учебных дисциплин, что повлияло на процессы обучения. Официальная оценка результатов структурного и содержательного реформирования российской высшей школы к рубежу XX-XXI вв. была дана министром образования В.М. Филипповым в докладе Всероссийскому совещанию работников образования в январе 2000 г. Как было отмечено, в 1990-е гг была введена многоуровневая система подготовки кадров (ее реализовывали 165 вузов). Были предприняты конкретные меры на пути гуманизации высшего образования, обращения к личности студента, высвобождения инициативы. В вузах усилилась фундаментализация содержания программ высшего образования, что повлекло за собой существенное сокращение номенклатуры специальностей, а также стало основой для преобразования многих институтов в университеты. По объему и широте дисциплин гуманитарного и социально-экономического цикла образовательные программы российского высшего образования могли быть отнесены к одним из лучших в мире¹⁹.

19 Там же.

В результате анализа можно сделать вывод, что образовательная система России прошла через значительные изменения в период 1980-90-х годов, включая дошкольное, среднее и высшее образование. Отход от жестко регламентированных форм воспитания и обучения детей в пользу личностно-ориентированной педагогики в дошкольных учреждениях привел к динамичному развитию образования в 1990-х годах. Официальная оценка результатов структурного и содержательного реформирования российской высшей школы к рубежу XX-XXI вв. показала усилившуюся фундаментализацию содержания программ высшего образования и улучшение образовательных программ в целом. Эти изменения имели значительное влияние на качество образования в России и способствовали развитию индивидуальных способностей учащихся. Благодаря переходу к личностно-ориентированной педагогике, дети получили больше возможностей для саморазвития и самовыражения, что положительно сказалось на их обучении и адаптации к современным условиям жизни. В высшем образовании также произошли значительные изменения, которые привели к улучшению содержания программ и повышению качества образования. Фундаментализация содержания программ высшего образования способствует более глубокому и системному усвоению знаний студентами, что в свою очередь повышает уровень подготовки специалистов. Таким образом, можно сказать, что изменения в образовательной системе России в 1990-х годах имели положительное влияние на качество образования на всех уровнях и способствовали развитию

личностных качеств учащихся. Эти изменения помогли создать более гибкую и адаптивную систему образования, которая лучше отвечает на современные вызовы и потребности общества. Важно продолжать работу по совершенствованию образовательной системы, чтобы обеспечить максимальные возможности для развития каждого учащегося и подготовки к успешной жизни в современном мире.

ГЛАВА II. ЭКОНОМИКА СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ И ЕЕ СТРУКТУРА: ИЗМЕНЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ, ДОСТИЖЕНИЯ

2.1. Рассмотрение тенденций развития материально-технической базы и обеспечение ею системы образования в России в период реформ.

В период реформ 1990-х годов в России происходили значительные изменения в экономической сфере, связанные с переходом на рыночную экономику. Это повлекло за собой изменения в системе образования и материально-технической базе, которые стали адаптироваться к новым

требованиям рыночной системы обеспечения на различные формы собственности в сфере образования, будь то государственные (федеральные, региональные, местные) или негосударственные (частные, общественные, религиозные) образовательные учреждения. Однако, переход на рыночную экономику привел к сокращению финансирования образования, что привело к недостатку материально-технической базы. В связи с этим, образовательные учреждения вынуждены были искать другие источники финансирования, в том числе, привлекать инвесторов и спонсоров. С другой стороны, рыночная экономика, которая трудно вводилась в систему Российской Федерации, позволила образовательным учреждениям более эффективно использовать свои ресурсы и развивать новые направления. В целом, переход на рыночную экономику оказал существенное влияние на систему образования России ввиду различных причин. С одной стороны, он привел к некоторым трудностям, связанным с недостатком финансирования и материально-технической базы, которая формировалась в условиях переформатирования всего учебного процесса на разных уровнях образования. С другой стороны, он позволил развивать новые формы образовательных учреждений и направления, что способствует продвижению общества по пути улучшения в целом. В данном контексте особенно важно рассмотреть тенденции развития материально-технической базы и ее обеспечение системой образования, которые позволят более полно оценить последствия перехода на рыночную экономику и определить перспективы развития системы образования в будущем.

Прежде важно отметить, что материально-техническая база образовательного учреждения - это совокупность имущества, которое оно использует и для детализации развития материально-технической базы, необходимо обратиться к Закону РФ "Об образовании" от 10.07.1992 № 3266-1, который в статье 44 определял и конкретизировал право в 32 статье для образовательного учреждения обеспечивать и оснащать учебный процесс в пределах собственных или бюджетных средств для устройства материально-технической базы. В целом, для образовательных учреждений были созданы хорошие условия для существования и развития, потому как были реализованы возможности на финансирование из разных источников, на оказание посреднических услуг в решении вопросов содержания и улучшения материально-технической базы, а также, что более всего важно, все действия должны были предоставляться в ежегодном отчете, что снижало коррупционные риски.

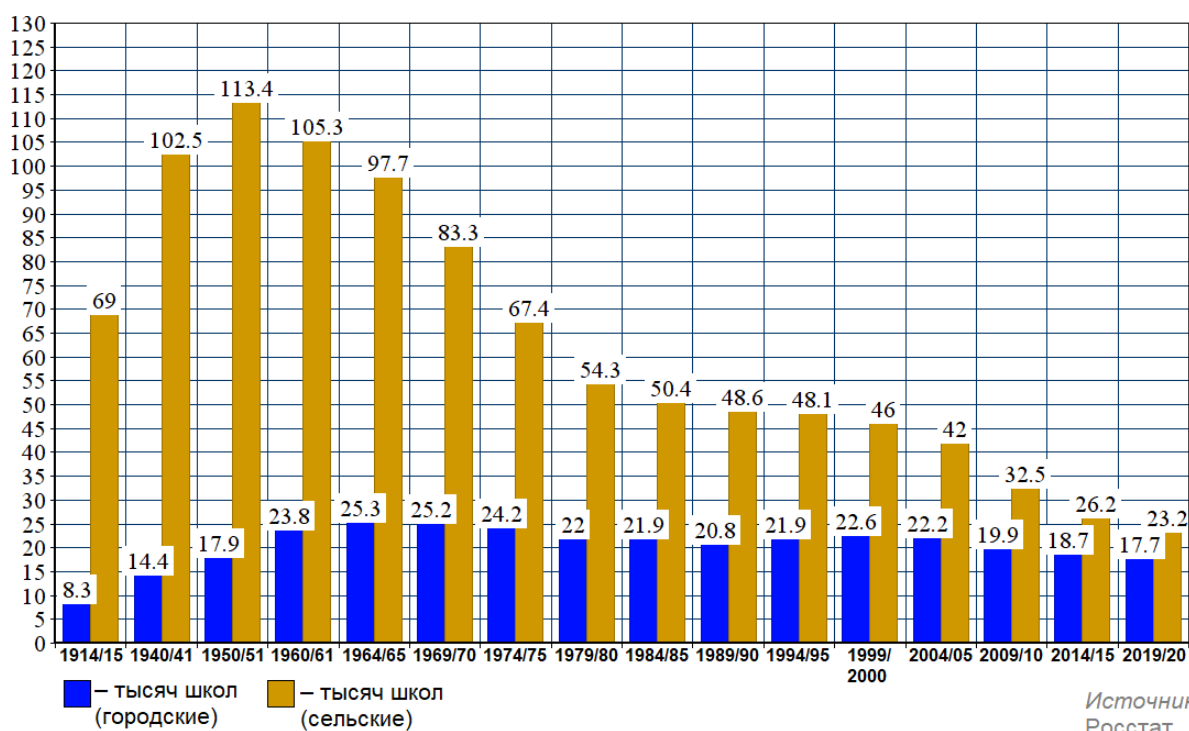
Анализ тенденций развития возможен лишь при работе со статистическими ресурсами, поэтому необходимо обратиться к известным количественным данным для составления общей картины системы образования, которая является сложным социально-экономическим и научно-техническим комплексом народного хозяйства России и характеризуется на начало 1998 г. следующими показателями:

- общее число учебных заведений - 78 тыс.;
- общая численность учащихся и студентов - 28 805 тыс. человек;

- общий выпуск учащихся и студентов - 3 084 тыс. человек;
- общая численность занятых в сфере образования (преподавательский состав) - 2 217 тыс. человек;
- удельный вес расходов на образование из госбюджета - 3,5 %²⁰.

Для понимания изменений в структурном развитии системы образования, необходимо обратиться к показателям 1985-1999 гг. с численностью школ и высших учебных заведений, потому как представленные данные в динамике отражают изменения как законодательства, так и тенденции развития основных образовательных институтов:

Численность школ в России



20 А.П. Егоршин Перспективы развития образования России в XXI в., Университетское управление: практика и анализ №4, 2000, с.50 [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-razvitiya-obrazovaniya-rossii-v-xxi-v> (дата обращения 22.11.2023)

Рис.1 - Численность школ в России 1914-2020 гг.²¹

Как видно из графика, количество школ в России в период с 1985 по 1999 года оставалось стабильным, лишь немного уменьшаясь, что отражает эффективность управления системой общего среднего образования в России, несмотря на экономические и политические потрясения. Количество школ прямо влияет на нагрузку федеральной экономики, потому как больше школ - больше трат на выделение бюджетных средств на содержание учреждений, из-за чего развивалась система негосударственных школ, призванных облегчить нагрузку на государственную казну во времена экономической нестабильности.

	1990/1991	1995/1996
Число высших учебных заведений - всего	514	762
в том числе:		
государственных	514	569
дневных	500	560
вечерних	5	2
заочных	9	7

²¹ "Статистика: Численность школ в России" на основе Российских статистических ежегодников [Электронный ресурс] Режим доступа: https://ruхpert.ru/Статистика:Численность_школ_в_России (дата обращения: 23.11.2023)

негосударств енных	-	193 ²²
-----------------------	---	-------------------

Табл.1 Числе высших учебных заведений в РФ 1990-1991
и 1995-1996 гг.

Как видно в представленной таблице количество высших учебных заведений увеличивалось, по большей части, из-за развития негосударственных ВУЗов. Создание негосударственных ВУЗов стало одним из ключевых факторов увеличения числа высших учебных заведений в России. Негосударственные ВУЗы - это учреждения, которые создаются на базе частных инвестиций и не получают финансирования от государства, они предоставляют образовательные услуги на коммерческой основе. Создание негосударственных ВУЗов в России началось в 1990-х годах, они стали популярными среди тех, кто не мог поступить в государственные ВУЗы или не мог попасть на обучение на бюджетной основе по разным причинам. Негосударственные ВУЗы предлагают студентам более широкий выбор специальностей и форм обучения, а также лучшее качество образования. Негосударственные ВУЗы оказали значительное влияние на развитие образования в России. Они стали конкурентами государственным ВУЗам и вынудили их улучшать качество образования и снижать стоимость обучения. Благодаря этому, студенты получили больше

²² Образование в России - 2003г. Copyright © Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b03_33/IssWWW.exe/Stg/d010/i010970r.htm (дата обращения: 23.11.2023)

возможностей для выбора учебного заведения и формы обучения.

Рост количества городских общеобразовательных и высших школ в России требовал обеспечения методическими материалами. Организационно-методические документы в системе образования, которым требовалось переосмысление и обновление, создавались в течение 1990-х годов до стандартизации образования в большом количестве из разных источников. Как писал Костенко на эту тему: “В 1990-х годах на волне «плюрализма» расплодились и с помощью денег насильственно внедрились в школы «вариативные» учебники и АПН-методы обучения («по Давыдову» — от общего к частному, «по Занкову» — на высоком уровне трудности, «по Петерсон» — развитие в хаосе, и пр., и пр.). Результат — расчленение единого образовательного пространства страны. Сегодня директора школ хватаются за голову — учителя начальных классов учат по разным программам, по разным учебникам и разными методами, качество обучения проконтролировать невозможно. На смену стройной системе советского образования пришёл созданный вечными «реформаторами» демократический ХАОС. Этот хаос обосновывается псевдогуманистическими соображениями — дать детям и учителям “свободу выбора”. Очередная лицемерно-подленькая идея. Смысл подобных всё новых и новых идей — увести мышление простодушных учителей, лишённых классической методической культуры, на тупиковые пути — “пусть ищут то, чего там нет”²³. Ввиду

23 И.П. Костенко “Реформы” образования в России: цели, результаты, уроки, №1 (1472) Народное образование, 2019 [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=37245147> (дата обращения: 24.11.2023)

увеличения количества частных школ и ВУЗов, появилось множество учебников и коллективов авторов, писавших их, потому как каждый преподаватель хотел привнести нечто самостоятельно сделанное в систему образования новейшей России. Ещё одной причиной появления большого количества учебных материалов была неопределенность в российской системе образования в выборе единой государственной политики, кроме как главной линии демократизации и децентрализации, хотя, как подчеркивал Э.Д. Днепров: “запущенный в январе 1992 г. маховик рыночных реформ резко обострил ситуацию в образовании, сменив на время задачи стабилизации и развития образовательной системы драматической задачей выживания”²⁴. Также стоит отметить социальные изменения в обществе после распада СССР, когда утрачивалась общая национальная идея и культурный код, из-за чего отсутствовало ощущение стабильности и люди пытались найти нечто ранее неизвестное, что могло бы стать “путеводной звездой” для нового государства, у которого еще не была выстроена национальная идея. Российская Федерация по закону “Об образовании” 1992 г. имела компетенцию организовывать издательство и производство учебных пособий, но из-за нехватки финансирования и организационных проблем это было сделано лишь частично. В результате, рынок учебников и учебных материалов был заполнен частными издательствами и авторами, которые сами занимались созданием и продажей своих учебных материалов. Это привело к появлению большого количества разнообразных учебников и методических пособий, но также

²⁴ Программа стабилизации развития российского образования в переходный период // Вестник образования. 1991. № 10.

к возникновению проблемы выбора качественных учебников и необходимости проверки их соответствия государственным стандартам. В целом, появление множества учебных материалов было следствием сложившейся обстановки в образовании и обществе, но также стимулировало конкуренцию между авторами и издательствами, что способствовало повышению качества учебных материалов и развитию инноваций в образовании.

2.2. Анализ финансирования образования в период перехода: основные проблемы, пути решения и социальная реакция

Система финансирования системы образования РФ конкретизировалась и пояснялась законом “Об образовании” 1992 г. в разделе IV “Экономика системы образования”. Основным источником доходов образовательных учреждений по закону являлись:

1. Финансирование от учредителя по заключаемому договору (по соглашению может действовать на условиях самофинансирования) и, если учредитель - государство, то деньги выделяются на основе государственных (в том числе ведомственных) и местных нормативов финансирования, которые утверждаются ежегодно Верховным Советом РФ, с учетом схемы Типового положения о соответствующем типе и виде образовательного учреждения. Если же образовательные учреждения негосударственные, то они получают право на государственное или муниципальное финансирование в случае момента их государственной аккредитации. Существующая исторически сложившаяся практика определения потребности образовательного

учреждения в финансировании, дифференцированная в разрезе структуры расходов, точнее отражает объем необходимых для осуществления образовательной деятельности расходов²⁵.



Рис.2 Уровень финансирования образования в России
1961-2009 гг.²⁶

Как видно из графика, в течение 1990-х годов расходы на образование сильно колебались, но в 1993 и 1997 гг. происходили скачки повышения ввиду внешних экономических и политических факторов, которые влияли на всю государственную структуру в целом. Как государственные, так и негосударственные расходы корреляционно зависели друг от друга и единственный год, в

²⁵ Беляков С.А. Финансирование системы образования - М.: МАКС Пресс, 2006 - с.140

²⁶ Составлено Д.В. Диденко в статье "Финансирование российского образования и науки: роль институциональных секторов экономики", Финансовый журнал, №1 2014, по исследованию Didenko D., Földvári P., Van Leeuwen B. The spread of human capital in the former Soviet Union area in a comparative perspective: Exploring a new dataset. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2014/1/12_1_2014.pdf (дата обращения: 25.11.2023)

котором частные расходы оторвались от уровня государственных - 1997 г., когда была создана «Концепция организационно-экономической реформы системы образования России» ввиду ухудшения экономического положения федерального бюджета и большого количества забастовок социального и экономического характера, речь о которых пойдет позднее. В среднем, уровень финансирования не поднимался выше 5% ВВП, как и описывал в актах Б.Ельцин с момента своего первого избрания, и основной рост происходил в наиболее реформаторские этапы развития системы образования РФ, т.е. в пересмотре отдельных положений Закона об образовании 1992 г. и новых концепциях развития 1997-1998 гг.

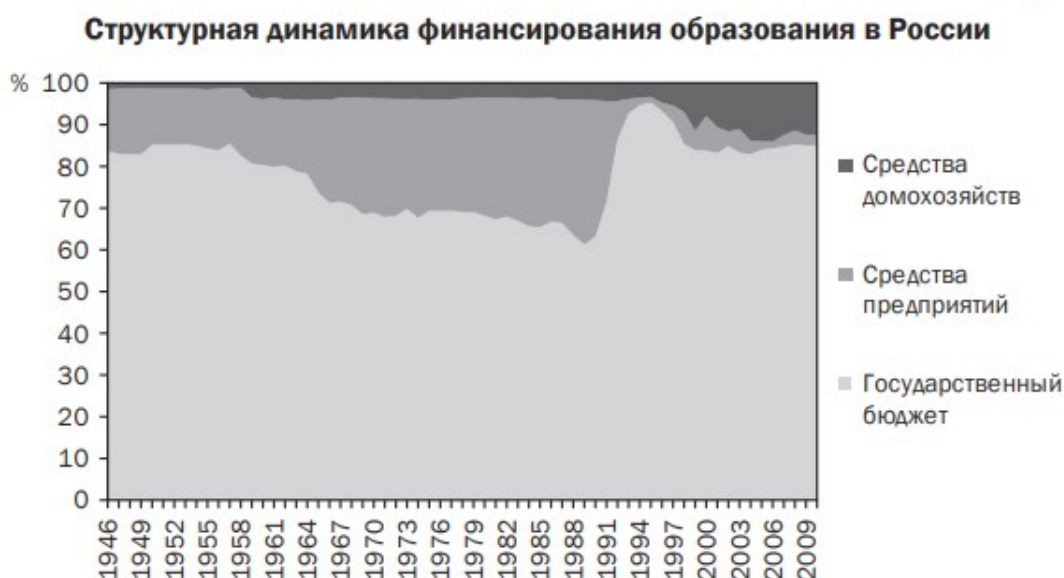


Рис.3 Структурная динамика финансирования образования в России 1946-2009 гг.²⁷

После распада СССР, обеспечение финансами системы образования в России происходило за счет федерального бюджета, даже больше, чем во времена плановой экономики.

²⁷ Там же.

К моменту 1992-1995 гг. предприятия играли маловажную роль в финансировании системы образования России и это наглядно видно при помощи следующего графика:

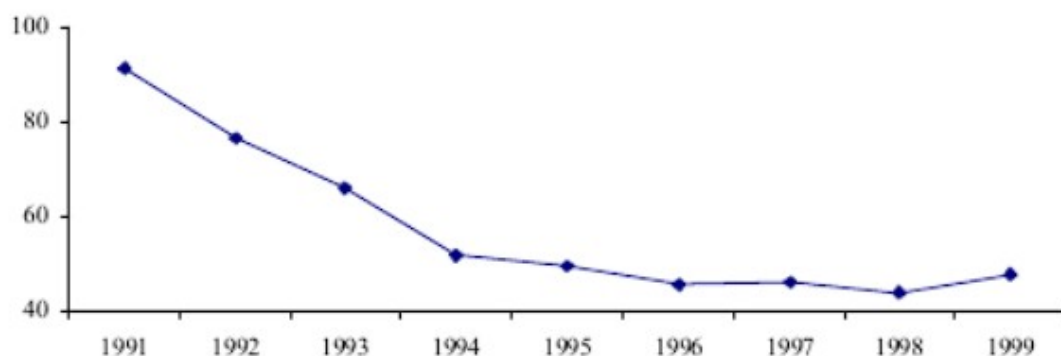


Рис.4 Индекс физического объема промышленного производства РФ в 1991-1999 гг., в % к 1990 г.²⁸

Ввиду спада производства на фоне перехода к полноценной рыночной экономике, предприятия меньше были заинтересованы в поддержании системы образования и будущих работников, но больше в выживании, как отмечал в одной из цитат Э. Днепров. Заметно и усиление роли домохозяйств в обеспечении образования и, для более глубокого анализа, само понятие рассматривается как социально-экономическая микросистема, включающая в себя понятия «индивид» и «семья», но в то же время не является тождественными им, так как может состоять как из одного

28 Кисельников А.А. Россия: 1985-2008 годы. Факты и статистика, Вестник НГУЭУ, №1 2010, с. 29 [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiya-1985-2008-gody-fakty-i-statistika> (дата обращения: 25.11.2023)

индивида, так и из нескольких семей²⁹, для рассмотрения которого необходимо рассмотреть следующий график:

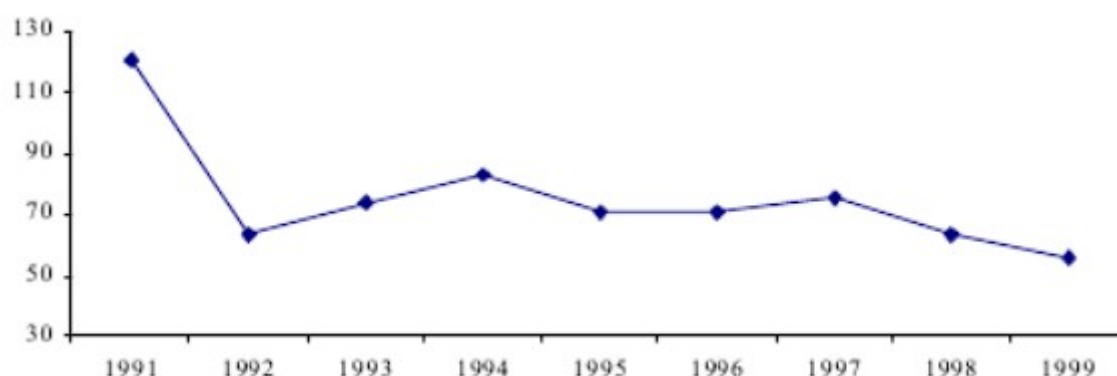


Рис.5 Реальные располагаемые денежные доходы населения РФ в 1991-1999 гг., в % к 1990 г.³⁰

Уровень реальных доходов населения в течение 1990-х годов показывает, что домохозяйства могли позволить себе несколько больше, чем предприятия, потому уровень финансирования с их стороны уменьшился только в пик государственного финансирования (*Рис.3*), после чего к моменту 1996-1997 гг. произошла корреляция финансирования как предприятий, так и домохозяйств, из чего можно сделать вывод, что в 1990-е годы в финансовом

29 Чумакова Н.А. Особенности формирования доходов российскими домохозяйствами различного типа, Научный вестник ЮИМ №4' 2014, с. 33 [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-formirovaniya-dohodov-rossiyskimi-domochozyaystvami-razlichnogo-tipa> (дата обращения: 25.11.2023)

30 Кисельников А.А. Россия: 1985-2008 годы. Факты и статистика, Вестник НГУЭУ, №1 2010, с. 30 [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiya-1985-2008-gody-fakty-i-statistika> (дата обращения: 25.11.2023)

обеспечении основную роль все же играло государство, тогда как остальные участники системы обеспечения сильнее подвергались экономическим кризисам и либо стагнировали, либо теряли доходы.

2. Финансирование при помощи платных дополнительных образовательных и иных предусмотренных уставом образовательного учреждения услуг с добровольными пожертвованиями и целевыми взносами, которые не влекут за собой снижения нормативов и (или) абсолютных размеров финансирования из бюджета учредителя. Как пишет Овсянников в статье 1999 года: “Преподаватель российского вуза ныне озабочен поиском дополнительных заработков”³¹, где хоть и говорится о преподавателях высшей школы, но отражается ситуация в целом в системе образования, когда с момента 1992 года сильно упали доходы (Рис.5) и, по разным данным, длительное время не выплачивались заработные платы учителям. Под платными дополнительными образовательными услугами государственных и муниципальных образовательных учреждений по Закону РФ «Об образовании» понималось, что образовательные учреждения вправе оказывать платные услуги, не предусмотренные соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами. Доход от такой деятельности за вычетом доли учредителей (собственника) реинвестировался в данное образовательное учреждение, в т.ч. и на увеличение расходов

31 Овсянников А.А. Система образования в России и образование России, Мир России, №3 1999 [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-obrazovaniya-v-rossii-i-obrazovanie-rossii> (дата обращения 25.11.2023)

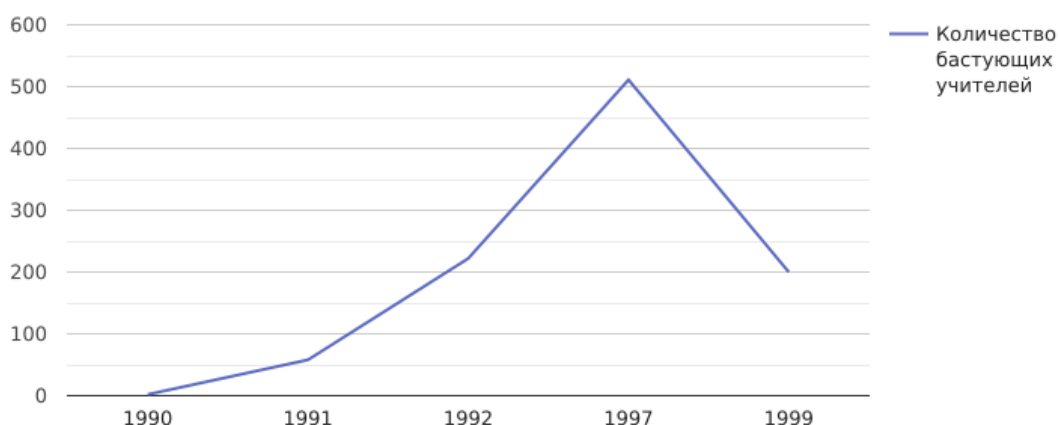
на заработную плату, по его усмотрению. Данная деятельность не относилась к предпринимательской и платные образовательные услуги не могли финансироваться за счёт бюджетных средств³².

В целом, управление системой образования в течение 1990-х годов становилось довольно децентрализованным, чего изначально добивались реформаторы. Об этом А. Новиков писал так: “Традиционно из раза в раз определение содержания школьного образования поручается работникам самой системы образования и ученым. А в решении проблем содержания общего среднего образования заинтересовано все общество, все без исключения его социальные и экономические структуры”³³. Децентрализация управления системой образования имела как плюсы, так и минусы: увеличивалась свобода действий местных и региональных властей для адаптации к нуждам определенного региона или города и повышалась ответственность местных властей за качество образования для его улучшения, но развивалась неравномерность и селекция качества образования ввиду разнообразных способов управления и отсутствовала единая стратегия управления образованием на государственном уровне. Г.Н. Сериков о децентрализации и самоуправлении системы образования писал: “Для этого вполне логично не подавлять самоуправление, а пользоваться им в той мере, в какой созрела субъектная самость соответствующих

32 Олюнина Т.А. Значение платных услуг в деятельности образовательной организации // Вестник магистратуры, №5 (44). Т.2. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/znachenie-platnyh-uslug-v-deyatelnosti-obrazovatelnoy-organizatsii> (дата обращения 26.11.2023)

33 А.М. Новиков Развитие отечественного образования // Polemicheskie razmyshleniya. - М.: Эгвес, 2005. с. 56

участников образования”³⁴. Авторы различных монографий и статей, говоря о школьном, дошкольном, специальном или высшем образовании зачастую подразумевают всю систему образования в совокупности, потому как наша система образования построена так, что каждый ее элемент прочно связан с последующим, потому проблемы школьные переносятся и на остальные звенья цепи, из-за чего страдает все образование в целом. Система финансирования всего образования в течение 1990-х годов сталкивалась с экономическими проблемами, в основном, но это развивало социальное неудовлетворение государственным управлением в этой сфере, из-за чего в России начинались забастовки.



34 Сериков Г.Н. Управление образованием // Системная интерпретация, Челябинск: Изд. Факел, 1998, с.203

Рис.5 Количество бастующих работников образовательной сферы 1990-1999 гг.³⁵

Почти что единственной причиной забастовок работников сферы образования 1990-1999 гг. была невыплата заработных плат в течение длительного времени. К примеру, задолженность по заработной плате работникам образования возросла за 1995 год в 3 раза, за 1996 еще в 6,5, к августу 1997 года задолженность достигла апогея 9,8 трлн. рублей³⁶. Забастовочное движение в РСФСР и РФ началось в 1989 г. с закона СССР от 9 октября 1989 г. N 580-I "О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)" и уже в 1990 г. в забастовках участвовало около 2,4 тысяч человек³⁷. Коммеморативный элемент всех забастовок образовательной сферы 1998-1999 гг. заключается в новости 1998 г., которая широко разошлась по федеральным СМИ и побудила провести акции солидарности, о преподавателе основ ОБЖ Александре Моторина из Ульяновска, который скончался во время голодовки учителей. Дальнейшая численность работников сферы образования на забастовках описывается в таблице:

Год	Количество бастующих (в тыс.)
-----	----------------------------------

³⁵ Составлено автором на основе источников, указанных в следующих сносках

³⁶ Э.Д. Днепров "Новейшая политическая история российского образования" издание 2-е дополненное - М.: Мариос, 2011, с. 221

³⁷ Меркулова Г.И., Куприянова Т.В., Спорыхина М.В., Юдин В.П. Страницы истории профсоюзного движения в системе образования России. М.: Изд-во МГОУ, 2006, с.51

1990	2,4
1991	58 ³⁸
1992	222 ³⁹
1997	511 ⁴⁰
1999	200 ⁴¹

Табл.2 Количество бастующих работников образования
1990-1999 гг.

Количество школ и ВУЗов росла (*Рис.1, Табл.1*), численность детей в дошкольных учреждениях сократилась на 38% за 5 лет⁴², численность студентов за 14 лет сократилась на 24%⁴³, работники сферы образования бастовали (*Рис.5, Табл.2*), обеспечение материально-технической базой тормозилось из-за малого финансирования, но Министерство образования проводило большое количество реформ, не успевая обеспечить финансированием предыдущие, из-за чего страдало все комплексное развитие системы государственного управления сферой образования. До конца периода 1990-х годов

38 Там же. с. 54

39 Там же.

40 Газета “Петрозаводский университет” №5 от 7.02.1997 “Об итогах Всероссийской акции работников образования, состоявшейся 13-17 января 1997 г., и дальнейших действиях профсоюза” [Электронный ресурс] Режим доступа: https://petrsu.ru/files/newspaper/1997/07.02.97/01txt_3s.tr.htm (дата обращения: 30.11.2023)

41 См: “В стране началась всероссийская акция протеста работников образования” // Первый канал [Электронный ресурс]. 27.01.1999. Режим доступа: https://www.1tv.ru/news/1999-01-27/297629-v_strane_nachalas_vserossiyskaya_aktsiya_protosta_rabotnikov_obrazovaniy (дата обращения: 30.11.2023)

42 В.И. Жуков Российское образование: истоки, традиции, проблемы, М.: Изд. МГСУ Союз, 2001, с.351

43 Там же. с.352

управление сталкивалось с большим количеством проблем, социальная политика, которую В.И. Жуков определяет как “управление социальным развитием общества, удовлетворение материальных и духовных потребностей его членом и регулирование процессов общественной дифференциации”⁴⁴ подвергалась проблеме недостаточного финансирования, процент которого был определен указами президента и не превышал 5%.

2.3. Анализ преобразования структуры государственного управления образованием.

В период реформ 1990-х годов в России произошло не только изменение финансирования системы образования, но и преобразование структуры государственного управления этой сферой. Первоначально проводились кардинальные реформы в период 1990-1993 гг., после проводилось малое усиление централизации до 1997 г. и до конца периода 1990-х структура государственного управления значительно отличалась от изначальных вех реформ, по сути, вернувшись к дореформенной советской системе. Она же и подразумевала такой порядок, как “...своеобразную синонимичность “вузовской” и “образовательной” политики: сведение образовательной политики только к интересам вузов или, по сути, приватизацию вузами образовательной политики”⁴⁵. Государственное управление сферой образования в России, направленное на возобновление актуальности системы для эффективной работы в условиях

44 Там же. с.288

45 Днепров Э.Д. Социально-экономические тупики образовательной политики; Ун-т Рос. акад. образования, Об-ние Яблоко. - Москва, 1999. - с.5

рыночной экономики, происходило на трех уровнях: муниципальном и федеральном, то есть “из полутоталитарного типа с социалистической ориентацией она (политическая система общества) преобразовалась в политическую систему переходного характера с ориентацией на современную западную модель”⁴⁶. Многоуровневая система управления образованием была больше присуща рыночным моделям управления, потому что она позволяла более гибко и эффективно реагировать на изменения в экономической и социальной сферах, в первую очередь, заботясь о подготовке студентов по “модным” и наиболее выгодным профессиям. Однако, несмотря на все усилия, сфера образования оставалась одной из самых проблемных в России. Для дальнейшего рассмотрения процессов децентрализации на разных уровнях управления образованием необходимо понимать, что на всех уровнях продолжало существовать “старое мышление”, основой которого было мнение, что государственное управление - залог эффективной деятельности образовательной организации, потому многие предложения реформ отклонялись обществом или государством ввиду излишней реакционности и, зачастую, неготовности к кардинально новой системе. Нестандартные решения боялись принимать, старались использовать консервативные, но рабочие методы для решения назревающих вопросов. Э.Д. Днепров резко отзывался о такой практике: “Нетривиальные решения, в том числе экономические, социальные, образовательные

⁴⁶ Суровов С.Б. Государственная политика России в сфере образования - Саратов: Изд. Саратовского университета, 1995 - с.27

принимаются именно в периоды кризисов. И только эти решения позволяют кризис преодолеть”⁴⁷.

В 1990-е годы децентрализация государственного управления стала одной из ключевых тем в сфере образования, в связи с необходимостью повышения эффективности и гибкости системы управления на фоне перехода к рыночной экономике. Основные тенденции децентрализации образования, как и в любой сфере, включают в себя перераспределение функций не по иерархическим принципам (строго вниз по вертикали), а экспансивно, в разные направления и конфигурации. Зачастую выделяют три тенденции децентрализации в России 1990-х и мы рассмотрим каждую из них:

Дебюрократизация, расширение общественного участия в управлении

Общественно-государственные служащие и руководители 1988-1999 гг.

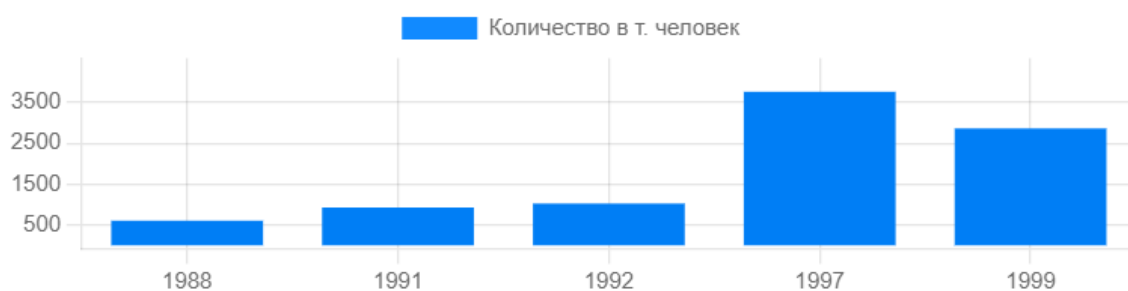


Рис.6 Общественно-государственные служащие и руководители (в т. человек) 1988-1999 гг.⁴⁸

47 Днепров Э.Д. Социально-экономические тупики образовательной политики; Ун-т Рос. акад. образования, Об-ние Яблоко. - Москва, 1999. - с.27

48 Составлено автором по данным “Трудовые ресурсы народного хозяйства РСФСР 1988 г.” Режим доступа: https://istmat.org/files/uploads/20508/narhoz_1988_trud_resurs.pdf; “Статистический ежегодник РФ 1992 г.” Режим доступа:

Рассмотрение процессов децентрализации в России в целом важно для понимания этих же процессов в системе образования, потому как оно было и остается важнейшим элементом развития и существования общества. На представленной гистограмме четко видна тенденция увеличения численности государственных работников и руководителей до 1997 г. с небольшим снижением к 1999 г., что показывает увеличение силы административного управления в РФ, из-за того, что “в этой сфере государственного управления также произошло замещение негативных санкций (угроза снятия) позитивными (обещание продвинуть)”⁴⁹. В течение периода 1990-х предпринимались неудачные попытки сужения сфер административного регулирования для повышения самостоятельности муниципалитетов и местного самоуправления, а также ограничения произвола чиновников в целях собственного обогащения, потому с каждым годом число работников данной сферы только росло из-за обещаний продвинуть при помощи связей. Ввиду данных тенденций развития административного аппарата, не идущего по пути дебюрократизации, происходили конфликты разных уровней управления и не только в образовании, в основном, споры

https://istmat.org/files/uploads/18226/rf_1992_soc_sfera.pdf;

“Статистический ежегодник РФ 2000 г.” Режим доступа: https://istmat.org/files/uploads/45859/08_trud.pdf (дата обращения 5.12.2023)

49 Купряшин Г.Л. Кризисы трансформации государственного управления Российской Федерации (1990-2000), М.: Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2016. № 1. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/krizisy-transformatsii-gosudarstvennogo-upravleniya-rossiyskoy-federatsii-1990-2000> (дата обращения: 5.12.2023)

касались финансовой сферы⁵⁰. В период 1990-х годов в системе образования были внесены некоторые инновации, которые отражали стремление к децентрализации управления, демократизации и увеличению влияния педагогической общественности. Эти изменения были проведены в ответ на призыв о преобразовании и улучшении системы образования. Именно “некоторые инновации были внесены лишь после 1988 г., когда было заявлено о необходимости децентрализации управления, его демократизации и повышении роли педагогической общественности”⁵¹, что определяет и подтверждает промежуток времени, когда были приняты соответствующие решения и внедрены инновационные подходы, имеющие значительное влияние на последующую эволюцию образовательной сферы.

Муниципализация, усиление местного самоуправления

Муниципальный уровень управления образованием в лице местного самоуправления развивался в 1990-е гг. лишь как элемент строительства демократического государства для либерализации власти и создания государства по аналогии лучших западноевропейских образцов, в основном, внедряя принцип subsidiarности⁵², подразумевающий

⁵⁰ Выпуск “Новая Газета - регионы”, 1999, №5, февраль приводит такие слова на эту тему: “Основная причина конфликтов губернаторов и мэров кроется не в политических разногласиях. Мэры крупных городов, откуда идёт значительная часть поступлений в региональную казну, недовольны прежде всего существующей схемой распределения финансов, отдающей формирование муниципального бюджета на откуп региональной администрации. Виной тому - отсутствие законодательных регуляторов межбюджетных отношений”.

⁵¹ Суровов С.Б. Государственная политика России в сфере образования - Саратов: Изд. Саратовского университета, 1995 г. - с.24

⁵² Принцип subsidiarности не закреплен напрямую в Конституции РФ 1993 г., но косвенно подтверждается в статьях 71 и 72, где приводится

решение задач на самом низком и удаленном от федерального центра уровне для достижения более эффективного решения. Развитие местного самоуправления проводилось не только для соответствия западноевропейским стандартам, но и для решения социальных вопросов, некоторые из которых достались России как правопреемнице СССР. Квазигосударственный уровень управления образованием проводился для повышения вовлечения общества в процесс регулирования сферы образования для более экономного использования федерального бюджета и создания предпосылок появления гражданского общества, которое должно существовать в каждом идеальном демократическом государстве. На данную тему Днепров в 1994 году писал так: “Процесс регионализации в образовании, во многом опережающий другие сферы государственной и общественной жизни, имел фундаментальное значение для развития образовательной системы России. Он стимулировал: мобилизацию внутренних ресурсов этого развития, создание разных его векторов при сохранении единой идеологии образовательной реформы; формирование “пространственного плюрализма” и “пространственную многоукладность” российской системы образования, ее многоцветность и многоликости; пробуждение образовательной субъектности регионов и в итоге выращивание реформы образования снизу”⁵³.

разделение ведения федерального центра и субъектов России. В 1998 г. в России была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года (Серии европейских договоров - № 122), где данный принцип был косвенно описан и подтвержден.

53 Днепров Э.Д. Четвертая школьная реформа в России. М.: Интерпракс, 1994, - с.131

Сосредоточение власти в структурах, которые функционируют вне центральных государственных органов управления образованием

В период 1991-1999 гг. в России образовались два уровня управления образованием - центральный и региональный. Центральные органы управления образованием были ответственны за разработку федеральной политики в области образования, установление основных стандартов и нормативов, а также за координацию деятельности региональных органов. Они определяли общие принципы, лежащие в основе образовательной системы, и разрабатывали федеральные стандарты для уровней образования. В то же время региональные органы управления образованием были ответственны за реализацию федеральной политики и местное управление системой образования в рамках определенного субъекта Российской Федерации. Они осуществляли контроль за качеством образования, разрабатывали и реализовывали региональные образовательные программы, управляли финансированием образовательных учреждений и обеспечивали условия для их функционирования. Компетенция каждого из уровней управления была описана в Законе РФ "Об образовании" от 10.07.1992 № 3266-1 в разделе III "Управление системой образования" в статьях 28-30 и 35-36. Статья 38 же закрепляла зависимость всех аккредитованных образовательных учреждений от государственного контроля, который мог направить рекламацию в учреждение за неудовлетворительное качество образования и (или) несоответствие требованиям ГОС. Важным элементов

данного закона является описание возможности влияния местного самоуправления на процесс работы образовательных учреждений, что подчеркивает изначальные желания развить принципы субсидиарности в России на манер Европы в условиях новой рыночной формации. “Рыночные структуры в экономике не работают в полную силу без соответствующего культурного сдвига и становления демократии. Политическая демократия бездействует без институтов гражданского общества. Институты гражданского общества мертвы без наличия гражданина, то есть без появления определенного типа личности. Если в процессе реформ какие-либо из сфер общественной жизни не затрагиваются или происходит рассогласование между ними, даже ради успехов экономики, то результаты модернизации оказываются поверхностными, частичными, ограниченными”⁵⁴.

Расходы на образование консолидированного бюджета РФ 1995-1999 гг.



⁵⁴ Днепров Э.Д. Школьная реформа между “вчера” и “завтра” - М.: МАРИОС, 1996 г. - с. 16

Рис.7 Расходы на образование консолидированного бюджета РФ 1995-1999 гг.⁵⁵

Консолидированный бюджет - свод бюджетов нижестоящих территориальных уровней и бюджета соответствующего национально-государственного и административно-территориального образования, используемый для расчетов и анализа⁵⁶. Из линейного графика видно, что в течение всего периода 1990-х годов (известны данные лишь с 1995 г.) общие расходы на образование только росли, но "вместе с тем намеченные в законе преобразования с самого начала тормозились недостаточным финансированием всей системы образования"⁵⁷. То есть, внедрение всех инноваций в систему образования России не обеспечивалось достаточным количеством финансов, из-за чего страдали муниципальные и местные органы власти, потому как постепенно децентрализация подразумевала под собой снижение финансирования за счет федерального бюджета. Большая

55 Составлено автором по данным интернет-ресурса "КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ в 1995-2004 гг". [Электронный ресурс] Режим доступа: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b11_13/IssWWW.exe/Stg/d5/22-04.htm (дата обращения: 6.12.2023)

56 Закон РФ "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, органов местного самоуправления" от 15.04.1993 № 4807-1 [Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2035/ (дата обращения: 6.12.2023)

57 В.И. Жуков Российское образование: истоки, традиции, проблемы, М.: Изд. МГСУ Союз, 2001 - с.347

часть расходов на образование приходилась на местные бюджеты. Это свидетельствует о том, что муниципальные и региональные органы власти вынуждены были самостоятельно искать средства на развитие образования, что могло привести к неравномерности в качестве образования в разных регионах страны.

Процесс перехода России к рыночной экономике в период с 1991 по 1999 год был сопровожден заметными трансформациями в образовательной системе. Модель российской рыночной экономики потребовала создания условий для повышения уровня образования населения, а также обеспечения свободного доступа к получению образования. Тем не менее, Кураков в 2003 году, подводя итоги всех реформ до публикации его монографии, писал, что "До сих пор в образовании практически не действует конкурентный рынок"⁵⁸, российская система образования не полностью была приспособлена к требованиям конкурентного рынка на протяжении всего периода 1990-х годов, постоянно сталкиваясь с проблемами рыночного характера. Ограниченная конкуренция в сфере образования создает ряд препятствий и недостатков, затрудняющих образовательные учреждения в их стремлении к инновациям и повышению качества образования. Утверждение Днепров "Суть образовательной политики - выработка общенациональной социальной идеологии и социальных приоритетов в образовании"⁵⁹ подчеркивало значимость

58 Кураков В.Л., Агаков В.Г. Стратегические направления модернизации системы образования в России, М.: Изд. "Вуз и школа", 2003 г. - с.63

59 Днепров Э.Д. Социально-экономические тупики образовательной политики; Ун-т Рос. акад. образования, Об-ние Яблоко. - Москва, 1999 г.

разработки общей стратегии в сфере образования на национальном уровне. В период перехода к рыночной экономике подтверждение общих образовательных ценностей было важным фактором для обеспечения стабильности и развития образовательной сферы в новых условиях. В 1990-е годы Россия столкнулась с ещё одним важным вызовом в области образования - педагогическим развитием. Была необходимость пересмотреть устаревшие подходы и методы, а также адаптировать обучение к новым реалиям постсоветской эпохи, из-за чего происходили сильные изменения в среде квалификации сотрудников педагогической сферы.

Проблема качества педагогических кадров не снимается с обсуждения вот уже по крайней мере два десятилетия. Две составляющие этой проблемы очевидны и признаны всеми: это феминизация кадров и их постоянное старение. Ещё две составляющие - низкое качество подготовки специалистов во многих педагогических вузах и недостаточное качество к тому же нерегулярной переподготовки в институтах повышения квалификации учителей - обсуждаются реже и менее охотно⁶⁰. Для осуществления эффективной модернизации образования реформаторы предпринимали различные меры по улучшению работы педагогических кадров, осуществляющих сам процесс образования. Важно понимать, что модернизация не обезличенный процесс. Ей предшествует и ее продвигает

- с.7

60 Вильчек М.И. Российское образование и образование России (К концепции реформирования системы образования: ключевые проблемы и вопросы) - М.: ГУ ВШЭ, 2001 - с.50 - (Новое российское образование: шаги реформы)

прежде всего активная деятельность ее социальных субъектов. Расширение сферы этой деятельности в ходе всесторонних преобразований – основное условие успеха модернизации⁶¹. Улучшение педагогических кадров невозможно рассматривать в отрыве от процессов совершенствования всей системы образования в целом, как и все отдельные элементы данной сферы, потому что они взаимосвязаны и взаимозависимы друг от друга. Для достижения высоких результатов в обучении необходимо не только иметь квалифицированных педагогов, но и обеспечить им современные методы обучения, актуальные программы и материалы, современное оборудование и технологии. Только при комплексном подходе можно достичь успеха в рассмотрении развития государственного управления в сфере образования России 1990-х годов.

Советская система подготовки будущих педагогов в ВУЗах была номенклатурной, то есть, преподаватели готовились только по определенным специальностям, имея лишь узкий набор глубоких знаний по определенной учебной области. В условиях рыночной экономики такая система не могла прижиться из-за частой смены кадров на местах, частого обновления научных данных и необходимости повышения квалификации преподавателям для подтверждения и улучшения уже имеющихся знаний. Эдуард Днепров в 1991 году писал так: “Региональные педагогические университеты позволят усилить кооперацию педагогических вузов данного региона и отказаться от существующей практики...подготовки кадров по всей

61 Днепров Э.Д. Современная школьная реформа в России - М.: Наука, 1998. - с.115

номенклатуре специальностей, необходимых школе”⁶². Помимо вопроса необходимости улучшения педагогического образования для лучшего соответствия новым экономическим вызовам, Днепров описывает также тему децентрализации образования, подразумевая, что развитие в сфере педагогического образования наилучшим образом будет проходить на муниципальном уровне в виде связи всех педагогических университетов. Развитие децентрализации педагогического образования, как и всего образования в целом, позволит эффективно решать образовательные проблемы на местном уровне, адаптируясь к изменяющимся условиям в формате того, что “на месте виднее”. Изначальные идеи улучшения самой системы подготовки хорошо звучали в теории, но на практике столкнулись с политическими и экономическими трудностями. С одной стороны, проводилась политика децентрализации, развивалось местное самоуправление и участие граждан в управлении образованием, а с другой стороны проводились законопроекты по централизации управления со стороны Министерства образования и оставалось мышление командной экономики, по поводу чего писал Днепров: “В “демуниципализации образования” наш отраслевой профсоюз видит не только способ “вернуть муниципальные учреждения под ответственность государственной власти”, но и средство “восстановить государственный контроль над школой”⁶³.

62 Российское образование в переходный период : программа стабилизации и развития: [проект докл. правительству РСФСР] / под ред. Э.Д. Днепров и др. - Москва : [б. и.], 1991. - с.220-221

63 Днепров Э.Д. Социально-экономические тупики образовательной политики; Ун-т Рос. акад. образования, Об-ние Яблоко. - Москва, 1999. - с.37



Рис.8 Количество учителей в России 1990-2000 гг. в т. человек⁶⁴

Изменения в количестве учителей в России в 1990-2000 годах, как показано на рисунке, отразили сложившуюся действительность. Резкий рост численности педагогов в начале 90-х годов был вызван необходимостью поддержания образовательной системы в период серьезных общественных и политических перемен. Однако с распадом СССР и переходом к рыночной экономике произошла существенная реструктуризация образовательной системы. Многие педагогические учебные заведения столкнулись с тенденцией малого увеличения численности студентов (после учебного года 1997/98 гг. и вовсе уменьшения), а значит и спроса на подготовку будущих педагогов. Соответственно, это привело к необходимости коренных изменений и

⁶⁴ Составлено автором по данным интернет-ресурса Руксперт "Статистика:Численность учеников и учителей в России" на основе Российских статистических ежегодников [Электронный ресурс] Режим доступа: https://ruхрерт.ru/Статистика:Численность_учеников_и_учителей_в_России (дата обращения: 6.12.2023)

модернизации образовательной системы, включая обновление учебных планов, методик преподавания, внедрение новых технологий и взаимодействия с работодателями. В связи с этим, российские учебные заведения вынуждены были активно адаптироваться к новым реалиям, разрабатывать гибкие образовательные программы, ориентированные на потребности рынка труда и современные требования к профессиональной подготовке педагогов. Таким образом, реформы в сфере образования тесно связаны с социально-экономическими преобразованиями в стране и имеют значительное влияние на формирование гражданского общества, экономическое развитие и конкурентоспособность национальной системы образования.

Федеральный закон “Об образовании” 1992 года определял и фиксировал широкие возможности субъектов России осуществлять самостоятельные действия в области управления региональной образовательной политикой, в том числе разработки и реализации программ развития регионального образования и аттестации с переподготовкой педагогических кадров, из-за чего возникали определенные сложности ввиду медленного потока информации о нововведениях для оперативного принятия решений в интересах потребителей, а именно, учеников и будущих научных кадров. В связи с большим объемом нормативных актов в период 1990-х годов, необходимо обратить внимание на важнейшие нормативные законы и документы, затрагивающие тему педагогической переквалификации, в порядке их публикации или принятия для понимания

действий государственных органов в сфере улучшения положения преподавателей и научных сотрудников в России 1990-х годов.

Наименование	Дата
Постановление Правительства “О развитии гуманитарного образования в Российской Федерации” №244	13 апреля 1992 г.
Закон РФ “Об образовании” №3266-1	10 июля 1992 г.
“Программа реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ” ⁶⁵	август 1992 г.
Постановление Правительства “О первоочередных мерах по поддержке системы образования в России” №407	28 апреля 1994 г.
Доклады Всемирного банка “Россия: образование в переходный период” № 13 638-RUS	22 ноября 1994 г., декабрь 1995 г. ⁶⁶
Приказ Министерства образования “Об утверждении положения о порядке аттестации и государственной	25 января 1996 г.

⁶⁵Разработчики «Программы ...»: Э.Д. Днепров — руководитель, В.А. Болотов, А.В. Демидов, В.С. Лазарев, В.С. Собкин.

⁶⁶Ильинский И.М. Образование в целях оглупления, М.: “Знание. Понимание. Умение”, 2010 - №1. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovanie-v-tselyah-oglupleniya> (дата обращения: 7.12.2023)

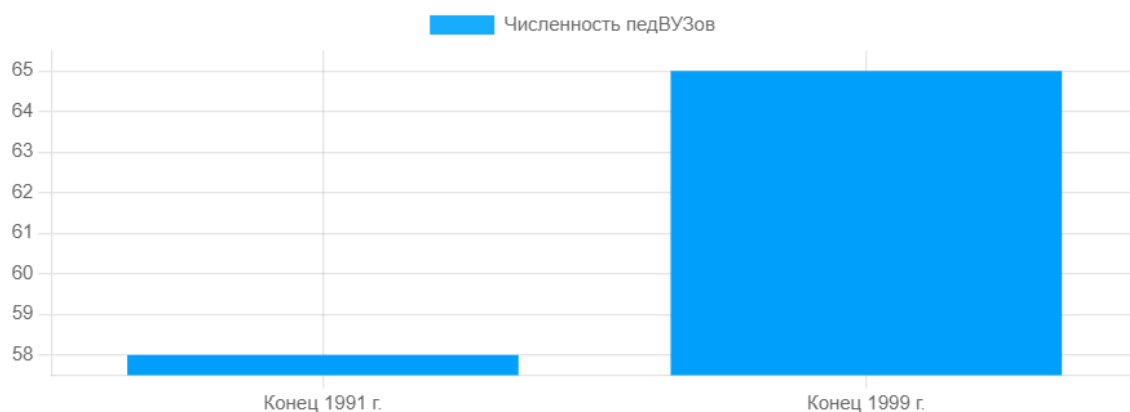
аккредитации образовательных учреждений” №27	
Постановление Министерства образования “Об организации повышения квалификации руководителей региональных органов управления образованием, методистов учреждений системы повышения квалификации, районных (городских) методических служб и учителей начальных классов” №169	4 февраля 1997 г.
Приказ Министерства образования “Об основных направлениях деятельности института развития профессионального образования” №2510	16 декабря 1997 г.
Постановление Правительства “Об утверждении положения о государственной аккредитации высшего учебного заведения” №1323	2 декабря 1999 г.

Табл.3 Важнейшие документы о педагогической переквалификации России 1991-1999 гг.

Законотворчество, затрагивающее педагогическую переквалификацию и подготовку совершенно новых специалистов, происходило постоянно. Часто звучали призывы к демократическим изменениям, увеличению децентрализации обучения педагогов, но не существовало единой стратегии реформ, рассчитанной на личностное

воспитание будущих педагогов. Об этом положении Днепров писал так: “Реформы не самоцель, а лишь средство для раскрепощения и развития человека. Личностное измерение - доминирующее в модернизации. Ее обобщающий критерий - расширение степеней свободы каждого отдельного индивида, преодоление отчуждения личности. Иными словами, без поворота концепции реформ, экономики и политики лицом к человеку не может идти и речи о подлинном движении вперед”⁶⁷. Вышеупомянутые в таблице 3 документы и акты представляют собой важные этапы развития законодательства, направленного на совершенствование системы подготовки педагогических кадров в Российской Федерации. Однако, необходимо отметить, что одним законодательством не достигнуть цели личностного воспитания будущих педагогов. Для этого необходимо создать условия, обеспечивающие свободу и развитие каждого индивида, а также формирование у них критического мышления и творческого подхода к решению задач.

Количество педагогических ВУЗов в РФ 1990-1999 гг.



⁶⁷ Днепров Э.Д. Современная школьная реформа в России - М.: Наука, 1998. - с.119

Рис.9 Количество педагогических ВУЗов в РФ 1990-1999 гг.⁶⁸

Формирование необходимых для педагога навыков происходило в стенах ВУЗов, будь то академия, институт или университет. По приложенной гистограмме видно, что за реформаторский период 1990-х годов в России появилось всего семь новых педагогических ВУЗов, а основной костяк составляли те, что были созданы во времена СССР или Российской Империи. В контексте политических, экономических и социальных проблем создание такого малого количества педагогических ВУЗов обосновано, но это показывало негативные тенденции развития повышения педагогической квалификации в условиях новых экономических реалий. В условиях изменений законодательства и действительности экономических преобразований, менеджмент переквалификации и обучения педагогов сталкивался с определенными трудностями. Зиятдинова описывает одну из проблем так: “У 56% студентов, не имевших ведущего мотива учебы на педагогическую деятельность на I-III курсах, по их собственному признанию, при окончании вуза был недостаточным для работы с детьми уровень практических знаний и умений. В контрольной же группе таких студентов

⁶⁸ Составлено автором на основе данных сайтов: “Список педагогических вузов Минпросвещения России” Режим доступа: https://edu.gov.ru/activity/main_activities/teacher_education/pedagogical_universities_list/; “Реестр лицензий официального сайта Рособнадзора” Режим доступа:

<https://obrnadzor.gov.ru/gosudarstvennye-uslugi-i-funkczii/gosudarstvennye-uslugi/licenzirovanie-obrazovatelnoj-deyatelnosti/svodnyj-reestr-licenzij/>; “Участники АРПУИ” Режим доступа: <http://arpui.su/ob-arpui/uchastniki/> (дата обращения: 8.12.2023)

оказалось 26%”⁶⁹. Недостаток практики из-за попыток переосмысления основ организации эмпирических исследований студентов был результатом непоследовательных и ограниченных рамок ВУЗов, сохранявших устои, не совместимые со стихийно формируемым рынком. Теоретическая база высшего педагогического образования оставалась авторитетной и наиболее полной для периода развития педагогического образования 1990-х годов, но практические методики изменяются чаще, чем теоретические, потому студенты, не имеющие однозначного мотива для обучения сталкиваются с проблемой непонимания учеников и теряют несколько драгоценных лет на получение опыта в учебных учреждениях, хотя, как отмечает Куркин Е.Б.: “25-30% выпускников вузов остаются в школе надолго, 83% работающих учителей считают уровень подготовки, который обеспечивает педагогический вуз, неудовлетворительным. Средняя заработная плата учителей составляет 76% от средней по народному хозяйству, а это не более 500 тыс. руб”⁷⁰. Низкая оплата труда побуждала преподавателей менять места работы в поисках лучшей заработной платы, соответствующей вложенному труду, и, если это оказывалось невозможным, организовывались забастовки при помощи профсоюзов или иных независимых организаций. Также интересны данные мнения работающих учителей о подготовке педагогических ВУЗов, потому как уже

⁶⁹ Зиятдинова Ф.Г. Социальные проблемы образования - М.: РГГУ, 1999 - с.216

⁷⁰ Куркин Е.Б. Управление образованием в условиях рынка - М.: Новая школа, 1997. - с.22

практикующие работники имеют позицию, более авторитетную, чем преподающие теоретики из-за наглядности рассмотрения проблемы. В период экономических реформ в совокупности концепции практики и теории изменялись, как писал Жуков В.И.: “Концепция знания как новой модели социального развития выводит образование на новый уровень политического, экономического, социального и духовного осмысления”⁷¹. Трансформирование всей системы государственного управления в сфере образования приводило к повышению спроса на гуманитарные направления, которые были популярны на Западе, а потому, по мнению реформаторов, должны были быть таковыми в России, и снижение интереса к техническим, то есть, уже в 1993 г. по сравнению с 1989 г. сократился прием студентов на инженерно-технические специальности на 37,2%, на сельскохозяйственные - на 26,3%. Одновременно был увеличен прием на экономические специальности 94,9% и гуманитарные 72%⁷².

Нельзя не отметить проблему обеспечения преподавателей изначально АПН РСФСР, после РАО (Российская академия образования) методиками образования. Молодые безопытные специалисты во время процесса обучения должны опираться на некий список рекомендаций, который увеличит эффективность

71 В.И. Жуков Российское образование: истоки, традиции, проблемы, М.: Изд. МГСУ Союз, 2001 - с.308

72 Постановление Правительства РФ от 28 апреля 1994 г. О первоочередных мерах по поддержке системы образования России // Материалы заседания Президиума Правительства РФ 31 марта 1994 г., совместного заседания Коллегии Госкомвуза России и Совета Российского союза ректоров 11 февр. 1994 г. Гос. ком. РФ по высш. Образованию. М., 1994. С. 7.

образовательного процесса и позволит дать максимальное количество знаний обучающемуся. Основными четырьмя методиками, названными по фамилиям авторов, были: Шаталова, Эльконина-Давыдова, Занкова и Петерсон. Отсутствие единой системы методик было следствием диверсификации и децентрализации системы образования, что закреплялось документами из таблицы 3. Данную проблему четко подметил Вильчек М.И.: “Необходимо, наконец, понять, что, скажем, шаталовская методика - это не просто технология, это очень индивидуально и она может работать в полной мере только у самого Шаталова. А “Иванов” станет педагогом только тогда, когда обретёт свою индивидуальную методику и манеру, когда начнет работать “по Иванову”. Нет личности - нет и педагога”⁷³.

Процессы преобразования структуры государственного управления образованием в России 1990-х. характерны для данного периода развития государства. С одной стороны, проводилась децентрализация управления, что давало возможность самореализации региональным органам власти и образовательным учреждениям по всей стране, повышало автономию всех звеньев управления, предоставляя возможность почти что свободного распоряжения финансовыми и иными средствами. Объективные внешние обстоятельства не позволяли развиваться системе образования России в полной мере, не появилось возможностей преобразования материально-технической базы, процесс образования проходил по учебникам советской

⁷³ Вильчек М.И. Российское образование и образование России (К концепции реформирования системы образования: ключевые проблемы и вопросы) - М.: ГУ ВШЭ, 2001 - с.16 - (Новое российское образование: шаги реформы)

эпохи, которые плохо сочетались с рыночной экономикой. “Практически полностью была разрушена система обеспечения высшего образования учебниками и учебными пособиями; перспективные планы их подготовки и издания отсутствуют. Обучение в вузах продолжают вести по книгам, многие из которых трудно отнести к современным”⁷⁴. Финансовых средств на улучшение зданий учебных заведений, как и на обеспечение процесса обучения новыми необходимыми предметами, не хватало из-за хаотичных экономических реформ, которые воздействовали на реформы образования, которые не успевали обеспечиваться, как уже публиковались новые. Децентрализация ослабила государственный контроль над системой образования, из-за чего снижалось качество образования ввиду повышения количества частных ВУЗов и школ, которые до 1998 года действовали без каких-либо ограничений, выделяя ученикам некачественную информацию, которая была мало полезна в действительности. Отсутствие четко определенных целей и задач нововведений и проблемы подготовки и переподготовки педагогического и управленческого кадрового состава (превращение школ в гимназии, институтов в университеты, техникумов в колледжи) не всегда способствовали обеспечению эффективности функционирования и развития государственного управления образованием⁷⁵. С другой стороны, если рассматривать

74 В.И. Жуков Российское образование: истоки, традиции, проблемы, М.: Изд. МГСУ Союз, 2001 - с.319

75 Князева А.О. “Проблемы подготовки и переподготовки педагогических и управленческих кадров системы образования в 1990-е гг.” - СПб.: Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, 2007 [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-podgotovki-i->

реформирование системы образования в отрыве от внешних факторов, что неверно, но необходимо для сравнения, то получится, что все идеи действительно были направлены на улучшение образования, проводились мероприятия по переквалификации всей системы под рыночную экономику, образование обеспечивалось финансами со стороны государства больше, чем было в СССР (Рис.3), органы управления РФ делали все возможное для поддержания системы в стабильном статусе, “вытягивая” учебные заведения и людей из состояния выживания. Важно то, что по треугольнику координации Б. Кларка российский ВУЗ, а соответственно и вся система образования, потому как в России все еще оставалось вузоцентричный порядок, вышел из крайности “государства”, перейдя в центр, где и должен находиться, по задумке идеальной рыночной демократической экономики.

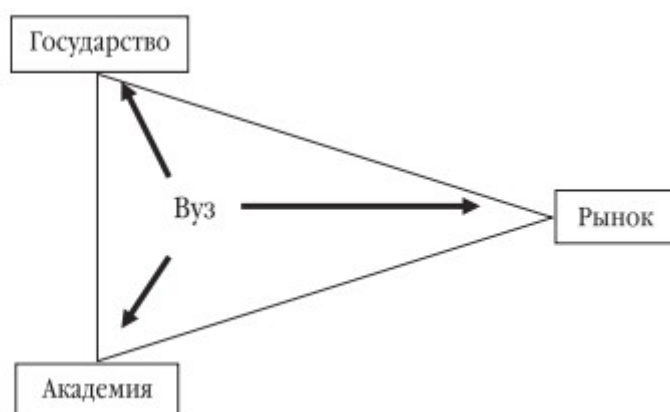


Рис.10 Треугольник координации Б. Кларка

По итогу, можно привести мнение о реформах образования 1990-х годов в России А.А. Овсянникова и В.Е. Шукшунова, которые считали что они были: несистемными и

perepodgotovki-pedagogicheskikh-i-upravlencheskih-kadrov-sistemy-obrazovaniya-v-1990-e-gg (дата обращения: 9.12.2023)

ведомственно-корпоративными, не воспринимаемыми как общесоциальные ни общественностью, ни Правительством, ни Федеральным Собранием; абстрактно-декоративными, в них не находили развития, подкрепления в целом бесспорные и правильные декларации; тактическими, а не стратегическими; безответственными, поскольку никто персонально не отвечал за их результат⁷⁶.

В целом, можно сделать вывод, что реформы образования 1990-х годов в России были неэффективными и не смогли дать желаемого результата. Многие эксперты, свидетели тех событий, считают, что они были хаотичными и отвечали лишь интересам “верхов”, а также бессмысленными, декоративными и лишены стратегической перспективы на будущее. Кроме того, частое изменение структуры управления образованием, когда за период 1990-х годов в России главный орган управления образованием изменился более пяти раз, не позволяло лично отвечать реформаторам за их провалы или даже достижения. В целом, реформы образования 1990-х годов не были чем-то прогрессивным, все государственное управление в сфере образования России 1990-х годов сводилось к тому, чтобы “оставаться на плаву”, но никак не развиваться и адаптироваться к новым условиям существования.

⁷⁶ В.И. Жуков Российское образование: истоки, традиции, проблемы, М.: Изд. МГСУ Союз, 2001 - с.363

Заключение

Постепенный отход от Болонской системы образования в ВУЗах России является шагом вперед для развития национальной системы высшего образования, с которым связаны все ступени российского образования, потому тема государственного управления в сфере образования России 1990-х годов сейчас актуальна, ввиду того, что в тот период в России проводились максимально западно-ориентированные реформы, что интересно для исследователей и законотворческого процесса, потому как именно в 1990-е годы предлагалось множество идей по улучшению системы образования России, пересоздания ее в новом рыночном формате.

На основании проведенных исследований сделаем краткие выводы в соответствие с поставленной изначально целью - обозреть и дать оценку проведенным в России 1990-х годов реформ системы государственного управления образованием.

Поставленные изначально задачи исследования были достигнуты. Рассмотрены и проанализированы влияние политического и экономического контекста на развитие

государственного управления в сфере образования, советское наследие для системы и законодательство, каковы были его цели, задачи и результаты. В работе было проведено исследование последствий реформирования системы образования, изменения качества и работы всей сферы, а также был проведен глубокий анализ устройства финансирования системы образования.

При помощи историко-системного метода в работе проведено исследование истории развития советского и российского государственного управления в сфере образования, из чего были сделаны изоморфические выводы о сходстве множества элементов двух систем, из-за чего можно утверждать о сходстве и систем как таковых, потому как российская улучшила имеющийся фундамент советского управления.

Метод актуализации позволил оценить опыт российских реформаторов образования в период 1990-х годов, из чего выведение тезиса о появлении множества проблем, которые необходимо было решать в 2000-е годы стало возможным.

Статистический метод позволил создать несколько гистограмм в исследовании для анализа финансовых и социальных элементов государственного управления, при помощи которых были выведены доказательства недостаточного финансирования и существования большого количества социальных проблем в то время.

Хронологический метод прошел сквозь все исследование, потому как рассмотрение и анализ происходивших перемен в 1990-е годы через призму поэтапных изменений является основой данной работы из-за

большого количества событий, которые необходимо структурировать для более эффективного анализа всего периода развития государственного управления в сфере образования России 1990-х годов.

Данное исследование собрало множество работ по государственному управлению образованием в 1990-е годы, используя статистические данные, законодательные акты, монографии, научные статьи, газеты. Была проведена объемная работа по рассмотрению всех этапов развития государственного управления, что привело к выводам о малой эффективности проводимых реформ западного типа, направленных на декоративное и бессмысленное существование. Российское государственное управление в сфере образования двигалось в новую эпоху с, тогда еще неизвестными, целями и мотивами.

В результате исследования системы государственного управления образованием в России 1990-х годов становится ясно, что отход от Болонской системы образования вузов был необходимым шагом к развитию национальной системы высшего образования. Подвергнувшись значительным изменениям под влиянием политического и экономического контекста, российская система управления образованием улучшила фундамент советского управления, однако столкнулась с проблемами финансирования и социальными вызовами. Реформы, проводившиеся в 1990-е годы, не всегда были эффективными из-за отсутствия четкой стратегии и целей, но подчеркнули важность изучения и анализа исторических изменений в государственном управлении образованием для определения оптимальных путей развития

современной образовательной системы. В целом, исследование подтвердило успешное выполнение задач по анализу советских и российских систем управления в сфере образования и их взаимосвязи с политикой и экономикой, что является важным этапом в понимании исторического развития образования в России.

Список используемых источников и литературы

Источники

1. Акт министерств и ведомств "Об утверждении положения о порядке аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений" от 25 января 1996 № 27 // Официальный интернет-портал правовой информации. - 2000 г. - № 2439

2. Акт правительства Российской Федерации "О мерах по стабилизации социально-экономического положения в стране" от 10 июля 1998 года № 762 // Российская газета. - 1998 г. - № 141 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/901712675> (дата обращения: 11.11.2023)

3. Акт правительства Российской Федерации "О первоочередных мерах по поддержке системы образования в России" от 28 апреля 1994 № 407 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994 г. - № 2. - Ст. 104

4. Акт правительства Российской Федерации "О развитии гуманитарного образования в Российской Федерации" от 13 апреля 1992 № 244 // Официальный интернет-портал правовой информации. - 23 октября 1993 г. - № 813

5. Акт правительства Российской Федерации "Об утверждении положения о государственной аккредитации высшего учебного заведения" от 2 декабря 1999 № 1323 // Справочно-правовая система «Гарант»

6. В стране началась всероссийская акция протеста работников образования // Первый канал [Электронный

ресурс]. 27.01.1999. Режим доступа:
[https://www.1tv.ru/news/1999-01-27/297629-
v_strane_nachalas_vserossiyskaya_aktsiya_protesta_rabotnikov_o
brazovanii](https://www.1tv.ru/news/1999-01-27/297629-v_strane_nachalas_vserossiyskaya_aktsiya_protesta_rabotnikov_o_brazovanii) (дата обращения: 30.11.2023)

7. Газета «Петрозаводский университет» №5 от 7.02.1997 «Об итогах Всероссийской акции работников образования, состоявшейся 13-17 января 1997 г., и дальнейших действиях профсоюза» [Электронный ресурс]. Режим доступа:
https://petrsu.ru/files/newspaper/1997/07.02.97/01txt_3s.tr.htm
(дата обращения: 30.11.2023)

8. Декрет СНК РСФСР от 03.07.1922 "Положение о Высших Учебных Заведениях" // Консультант Плюс Режим доступа:
[https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?
req=doc&base=ESU&n=2954#qX7NDxTo3mmPjUgq](https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=2954#qX7NDxTo3mmPjUgq) (дата обращения: 16.11.2023).

9. Диденко Д.В. Финансирование российского образования и науки: роль институциональных секторов экономики // Финансовый журнал. - 2014. - №1

10. Днепров Э.Д. и др. «Программа реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ» // Днепров Э.Д., Болотов В.А., Демидов А.В., Лазарев В.С., Собкин В.С. - Москва: М-во образования РФ, 1992. - 77 с.

11. Днепров Э.Д. Программа стабилизации и развития российского образования в переходный период // Вестник образования. - 1991. - №10

12. Доклады Всемирного банка «Россия: образование в переходный период» № 13 638-RUS от 22 ноября 1994 и декабря 1995.

13. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 // Серии европейских договоров - № 122

14. Закон Российской Федерации «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Российская газета. - 2012 г. - № 303(5976). - с изм. и допол. в ред. от 04.08.2023.

15. Закон Российской Федерации «Об образовании в Российской Федерации» от 10.07.1992 № 3266-1 // Российская газета. - 1996 г. - № 13. - с изм. и допол. в ред. от 23.01.1996.

16. Закон Российской Федерации «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993 № 4807-1 // Российская газета. - 30 апреля 1993

17. Закон СССР "Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании" от 9.07.1973 № 4536-VIII // Ведомости ВС СССР. - 1985 г. - № 48. - Ст. 918

18. Кисельников А.А. Россия: 1985-2008 годы. Факты и статистика // Вестник НГУЭУ. - 2010. - №1. - С. 8-41. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiya-1985-2008-gody-fakty-i-statistika> (дата обращения: 25.11.2023)

19. Консолидированный бюджет Российской Федерации в 1995-2004 гг. // Росстат. - [Электронный ресурс]. Режим доступа:

https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b11_13/IssWWW.exe/Stg/d5/22-04.htm (дата обращения: 6.12.2023)

20. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 года// Исторический факультет Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова
Режим доступа: <https://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1918.htm>
(дата обращения: 15.11.2023).

21. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1925 года// Музей истории российских реформ имени П.А. Столыпина
Режим доступа: <http://museumreforms.ru/node/13952> (дата обращения: 15.11.2023).

22. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1937 года // Официальный сайт Федерального казенного учреждения "Государственный архив Российской Федерации"
Режим доступа: <https://statearchive.ru/466> (дата обращения: 15.11.2023).

23. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1978 года // Официальный сайт Федерального казенного учреждения "Государственный архив Российской Федерации"
Режим доступа: <https://statearchive.ru/730> (дата обращения: 15.11.2023).

24. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. - 1993 г. - № 237(853)

25. Народное хозяйство РСФСР в 1988 г.: Стат. ежегодник/Госкомстат РСФСР. — Москва: Финансы и статистика, 1989 — 688 с.

26. Новая Газета - регионы, 1999, №5, февраль

27. Образование в России - 2003г. Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс]. Режим доступа:

https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b03_33/IssWWW.exe/Stg/d010/i010970r.htm (дата обращения: 23.11.2023)

28. Образование в России - 2003г. Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс]. Режим доступа:

https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b03_33/IssWWW.exe/Stg/d010/i010970r.htm (дата обращения: 23.11.2023)

29. Постановление Правительства РФ от 28 апреля 1994 г. О первоочередных мерах по поддержке системы образования России // Материалы заседания Президиума Правительства РФ 31 марта 1994 г., совместного заседания Коллегии Госкомвуза России и Совета Российского союза ректоров 11 февр. 1994 г. Гос. ком. РФ по высш. Образованию. М., 1994. С. 7.

30. Постановление ЦК ВКП(б) о начальной и средней школе. Приложение № 5 к п. 31 пр. ПБ № 58 // Архивы России
Режим доступа:
<https://sovdoc.rusarchives.ru/sections/government/cards/80274>
(дата обращения: 16.11.2023).

31. Постановление ЦК ВКП(б) от 25.VIII.1932 г. Об учебных программах и режиме в начальной и средней школе. Приложение № 6 к п. 19 пр. ПБ № 113. // Архивы России
Режим доступа:
<https://sovdoc.rusarchives.ru/sections/government/cards/84148>
(дата обращения: 16.11.2023).

32. Приказ Министерства образования Российской Федерации (МО РФ) от 04.02.1997 № 169 «Об организации повышения квалификации руководителей региональных органов управления образованием, методистов учреждений системы повышения квалификации, районных (городских) методических служб и учителей начальных классов» // Справочно-правовая система «Гарант»

33. Приказ Министерства образования Российской Федерации от 16.12.1997 № 2510 «Об основных направлениях деятельности института развития профессионального образования» // Образование в документах. 1998. № 10.

34. Российская Федерация в 1992 году. Стат. ежегодник/Госкомстат России. — Москва: Республиканский информационно-издательский центр, 1993 — 854 с.

35. Российская Федерация в 2000 году. Стат. Ежегодник. — Москва: Госкомстат России, 2000 — 642 с.

36. Российское образование в переходный период: программа стабилизации и развития / М-во образования РСФСР; [Разработчики Андреева В. Н. и др.]; Под ред. Э. Д. Днепровы и др. - Москва: М-во образования РСФСР, 1991. - 334 с.

37. Численность учеников и учителей в России на основе Российских статистических ежегодников

[Электронный ресурс]. Режим доступа:
https://ruхpert.ru/Статистика:Численность_учеников_и_учител_ей_в_России (дата обращения: 6.12.2023).

38. Численность школ в России на основе Российских статистических ежегодников [Электронный ресурс]. Режим доступа:
https://ruхpert.ru/Статистика:Численность_школ_в_России (дата обращения: 23.11.2023)

Литература

39. Андиева М. С. Конституционно-правовые особенности образования как объекта управления / М. С. Андиева // Право и образование. – 2003. – № 5. – С. 57-75. Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=9228659> (дата обращения: 15.11.2023)

40. Беляков С.А. Финансирование системы образования . - Москва: МАКС Пресс, 2006. - 304 с.

41. Бим-Бад Б.М. Педагогический энциклопедический словарь. — М., 2002. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://nlr.ru/cat/edict/PDict/index1.html?mainwin=https%3A//nlr.ru/cat/edict/PDict/17_8.htm (дата обращения: 19.11.2023)

42. Богуславская Т.Н. Развитие содержания дошкольного образования в отечественной педагогике конца XX века // Мир науки, культуры и образования. - 2010. - №[?]. - С. 130-134. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-soderzhaniya-doshkolnogo-obrazovaniya-v-otechestvennoy-pedagogike-kontsa-hh-veka> (дата обращения: 18.11.2023)

43. Большая советская энциклопедия. в 30-ти т. – 3-е изд. – М.: Совет. энцикл., 1969 - 1986. ил., карт.

44. Вильчек М.И. Российское образование и образование России: К концепции реформирования системы образования: ключевые проблемы и вопросы / М. И. Вильчек. - Москва: ГУ ВШЭ, 2001. - 82 с.: ил., табл. - (Новое российское образование: шаги реформы).

45. Горбунов А.П. Российская высшая школа в условиях рыночных реформ 1990-х гг // Новый исторический вестник. - 2005. - №[?]. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-vysshayaya-shkola-v-usloviyah-rynnochnyh-reform-1990-h-gg> (дата обращения: 19.11.2023)

46. Днепров Э.Д. Новейшая политическая история российского образования. - 2-е дополненное изд. - Москва: Мариос, 2011. - 473 с.

47. Днепров Э.Д. Современная школьная реформа в России / Э. Д. Днепров; [предисл. А. В. Петровского]. - Москва: Наука, 1998. - 463 с.: ил.

48. Днепров Э.Д. Социально-экономические тупики образовательной политики; Ун-т Рос. акад. образования, Об-ние Яблоко. - Москва, 1999. - 46 с.

49. Днепров Э.Д. Четвертая школьная реформа в России. - Москва: Интерпракс, 1994. - 248 с.

50. Днепров Э.Д. Школьная реформа между «вчера» и «завтра». - Москва: МАРИОС, 1996. - 719 с.

51. Егоршин А.П. Российская высшая школа в условиях рыночных реформ 1990-х гг // Университетское управление: практика и анализ. - 2000. - №4. - 22 с.

52. Жуков В.И. Российское образование: истоки, традиции, проблемы. - Москва: МГСУ Союз, 2001. - 848 с.

53. Зиятдинова Ф.Г. Социальные проблемы образования / Ф. Г. Зиятдинова; [Акад. соц. наук Российской Федерации, Российский гос. гуманитар. ун-т]. - Москва: Российский гос. гуманитар. ун-т, 1999. - 281с.

54. Князева А.О. «Проблемы подготовки и переподготовки педагогических и управленческих кадров системы образования в 1990-е гг.» - СПб.: Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, 2007 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemu-podgotovki-i-perepodgotovki-pedagogicheskikh-i-upravlencheskih-kadrov-sistemy-obrazovaniya-v-1990-e-gg> (дата обращения: 9.12.2023)

55. Костенко, И. П. "Реформы" образования в России: цели, результаты, уроки / И. П. Костенко // Народное образование. - 2019. - № 1(1472). - С. 53-68.

56. Костюченко И.Ю. Дилемма российского образования в 1990-е годы // Государственное управление. Электронный вестник. - 2012. - №32. - С. 1-17. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/dilemma-rossiyskogo-obrazovaniya-v-1990-e-gody> (дата обращения: 11.11.2023)

57. Купряшин Г.Л. Кризисы трансформации государственного управления Российской Федерации (1990-2000) // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). - 2016. - №1. - С. 100-139.

58. Кураков В.Л. Стратегические направления модернизации системы образования в России / В. Л. Кураков, В. Г. Агаков; М-во образования Рос. Федерации. Федер. гос.

образоват. учреждение высш. проф. образования "Чуваш. гос. ун-т им. И. Н. Ульянова". - Москва: Вуз и шк., 2003 (Чебоксары: Тип. Чувашского ун-та). - 133 с.: ил., табл.

59. Маркова Л. А. Реформы Отечественной образовательной системы и их влияние на экономическую составляющую / Л. А. Маркова, И. И. Джабраилова // Вестник Академии знаний. - 2018. - № 28(5). - С. 225-231.

60. Меркулова Г.И., Куприянова Т.В., Спорыхина М.В., Юдин В.П. Страницы истории профсоюзного движения в системе образования России. - Москва: Изд-во МГОУ, 2006. - 100 с.

61. Мурашев М.А. Перестройка системы государственного управления высшим образованием. Основные тенденции // Гуманитарные и социально-экономические науки. - 2021. - №1 (116). - С. 81.

62. Новиков А.М. Развитие отечественного образования // Polemicheskie razmyshleniya. - Москва: Эгвес, 2005. - 176 с.

63. Новиков А.М. Российское образование в новой эпохе / Парадоксы наследия, векторы развития. - Москва: Эгвес, 2000. - 272 с.

64. Овсянников А.А. Система образования в России и образование России // Мир России. - 1999. - №3. - С. 73-132. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-obrazovaniya-v-rossii-i-obrazovanie-rossii> (дата обращения 25.11.2023).

65. Олюнина Т.А. Значение платных услуг в деятельности образовательной организации // Вестник магистратуры. - 2015. - №5 (44). - С. 82-85. [Электронный ресурс]. Режим доступа:

<https://cyberleninka.ru/article/n/znachenie-platnyh-uslug-v-deyatelnosti-obrazovatelnoy-organizatsii> (дата обращения 26.11.2023).

66. Позднякова Е.В. Государственное управление образованием // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. - 2021. - №7 (73). - С. 37-40. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-obrazovaniem> (дата обращения: 15.11.2023)

67. Репина Е.Г., Драницына Е.Г. О различных подходах к трактовке понятия «образование» // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. - 2017. - №[?]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-razlichnyh-podhodah-k-traktovke-ponyatiya-obrazovanie> (дата обращения: 15.11.2023)

68. Сериков Г.Н. Управление образованием: Системная интерпретация. - Челябинск: Факел, 1998. - 664 с.

69. Суоров С. Б. Государственная политика России в сфере образования / под ред. Долгова В. М. - Саратов: Изд-во Саратов. Ун-та, 1995. - 55 с.

70. Управление образованием в условиях рынка / Е. Б. Куркин. - Москва: Новая шк., 1997. - 138 с.

71. Чепарина О.А. Реформы отечественной образовательной системы и их влияние на экономическую составляющую // Ученые записки казанского университета. Гуманитарные науки. - 2014. - №156 (4) [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://kpfu.ru/portal/docs/F_1469744853/156_4_gum_17.pdf (дата обращения: 09.11.2023)

72. Чередниченко Г.А. Школьная реформа 90-х годов: нововведения и социальная селекция // Социологический журнал. - 1999. - №1/2 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/shkolnaya-reforma-90-h-godov-novovvedeniya-i-sotsialnaya-selektsiya> (дата обращения: 19.11.2023)

73. Чумакова Н.А. Особенности формирования доходов российскими домохозяйствами различного типа // Научный вестник ЮИМ . - 2014. - №4. - С. 8-41.

Ресурсы Интернет

74. Реестр лицензий официального сайта Рособнадзора» Режим доступа: <https://obrnadzor.gov.ru/gosudarstvennye-uslugi-i-funkczii/gosudarstvennye-uslugi/licenzirovanie-obrazovatelnoj-deyatelnosti/svodnyj-reestr-licenzij/>

75. Список педагогических вузов Минпросвещения России Режим доступа: https://edu.gov.ru/activity/main_activities/teacher_education/pedagogical_universities_list/

76. Участники АРПУИ Режим доступа: <http://arpui.su/ob-arpui/uchastniki/>