

С. В. Барабанова, О. И. Лефтерова

О РОЛИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА В ИНЖЕНЕРНОМ ОБРАЗОВАНИИ

*Ключевые слова: инженерное образование, государство, право, управление, повышение квалификации.**Статья посвящена роли государства в становлении и функционировании инженерного образования в России. Рассматривается исторический период с 1773 года по настоящее время. Дается анализ правового регулирования, делается акцент на государственно – частном партнерстве. Перечисляются указы и постановления, определяющие деятельность высших учебных заведений.**Keywords: Engineering education, government, law, management, training.**The article focuses on the role of the state in the development and operation of engineering education in Russia. We consider the historical period from 1773 to the present. The analysis of the legal regulation of the emphasis on public - private partnership. Lists the decrees and decisions governing the activities of higher education institutions.*

Исторический отечественный и зарубежный опыт подтверждает, что в социально-культурной сфере роль государства особая. Известно, что образование, прежде всего, высшее – это особо значимая социальная система, один из факторов устойчивого развития общества. В России вопросы организации деятельности высшего образования традиционно связываются с функциями и задачами государства в этой сфере, с наличием необходимого правового обеспечения – начиная с момента возникновения первых учебных заведений по типу высших в 17 веке. Становление и развитие инженерного образования также сопровождалось необходимыми государственными решениями – управленческо-организационными и юридическими. Промышленность всегда являлась ведущей и определяющей сферой экономических интересов государства, именно промышленный комплекс призван обеспечивать разнообразные общественные и индивидуальные потребности в соответствующей продукции; следовательно, именно инженерное образование, поставляющее кадры для производства, для достижения этих целей должно быть в сфере государственного внимания. Кроме того, за государством признается роль гаранта социально-экономических преобразований и экономической независимости России, реализации прав и законных интересов граждан – в том числе, в сфере образования. Успех личности на рынке труда во многом зависит от правильно выбранной востребованной профессии и от качества полученного образования. В свою очередь, задача права состоит в том, чтобы создавать нормативную базу для эффективного воздействия государства на прогрессивное развитие экономики и социальной сферы, на обеспечение прав и законных интересов личности.

Создание первого российского инженерного учебного заведения в 1733 г. – Горного училища в Петербурге – основывалось на просьбах уральских заводчиков давать им образованных руководителей и на императорском указе. И весь процесс становления высшего технического образования в России осуществлялся при непосредственном участии государства в лице его ведомств: народного просвещения, земледелия, государственных имуществ, внутренних дел, путей сообщения [1]. Согласно стати-

стическим данным и многим литературным источникам, техническое образование в России было востребованным, а профессия инженера – уважаемой и почетной. В первую очередь это объяснялось высокими темпами промышленного роста (9% в 1913 г.) и потребностями отечественных предприятий. 100 лет назад по уровню развития технического образования Россия входила в пятерку ведущих стран мира. При этом государство обеспечивало свои меры поддержки интереса к инженерным профессиям: большая часть инженерного корпуса имела военные чины, а руководящая часть – генеральский статус. Преподаватели технических вузов получали очень высокую зарплату, сопоставимую с заработной платой высших государственных чиновников, они считались государственными служащими высокого ранга [2]. 15 государственных инженерно-промышленных вузов обучали 23,5 тыс. студентов и обеспечивали 40%-ную долю в общем количестве российских студентов, в то время как негосударственное образование (частное и общественное, или «вольное») – всего 2000 студентов [3].

Развитие высшего, в том числе инженерного образования в Советском Союзе также не оставалось вне поля зрения государства и шло при его непосредственном участии, за счет бюджетных средств. В 1921 - 1928 гг. произошло расширение сети вузов, их работа наполнялась новым содержанием с учетом потребностей командно-административной экономики. 1928-1941 гг. отмечены количественным ростом числа вузов и усилением централизации в руководстве техническими и другими отраслями образования. Этот процесс продолжался в период Великой Отечественной войны и послевоенный период [4].

В 1930 г. выделились основные типы советских учебных заведений: *университеты, политехнические институты, отраслевые вузы*. В годы первой пятилетки существовал и такой тип, как *хозяйственные* (промышленные) *академии*. Происходило разукрупнение больших политехнических институтов и университетов, наряду с этим принимались меры к «уплотнению» вузов, однотипные вузы в крупных городах объединялись. Без необходимого обоснования проходила реорганизация отдельных техникумов в вузы. Содержание высшего образова-

ния сводилось к профессиональной подготовке, и вузы в соответствии с постановлением ЦИК и СНК СССР «О реорганизации вузов, техникумов и фабрик» начали передавать в ведение промышленности, Высшего совета народного хозяйства (ВСНХ), соответствующих бюджетных средств.

С 1932 г. руководство высшим техническим образованием и контроль за повышением качества подготовки специалистов по всей стране осуществлял Всесоюзный комитет по высшему техническому образованию (ВКВТО). Положительными результатами централизации стали оптимизация сети вузов, упорядочение номенклатуры специальностей, унификация учебного процесса и его учебно-методическое обеспечение. Была создана система аттестации научно-педагогических работников при ВКВТО. Именно ВКВТО разработал новые типовые уставы высшей школы. К 1934г. он курировал почти все вузы [5].

После структурной реорганизации системы управления вузами постепенно сокращались широкие экономические полномочия учебных заведений (НЭП предоставлял им даже право торговых операций). На рубеже 30-40-х гг. окончательно сложилось госбюджетное финансирование с чрезмерной централизацией финансовых прав, исключая смешанные (комбинированные) методы и возможность самокупаемости учебных заведений.

Важнейшим инструментом управления высшей школой стали директивное планирование и централизованное распределение специалистов. В числе положительных результатов этих процессов - оптимизация сети вузов, упорядочение номенклатуры специальностей, унификация учебного процесса и его учебно-методическое обеспечение. В дальнейшем опыт ВКВТО был положен в основу деятельности Всесоюзного комитета по делам высшей школы, созданного в 1936г. при СНК СССР. Он руководил всеми вузами независимо от ведомственной принадлежности (кроме вузов искусства и военных учебных заведений). Комитет утверждал директоров институтов и ректоров университетов, преподавателей - в званиях профессоров и доцентов.

В этих условиях существо высшего образования утратилось как способ самоформирования личности и реформировалось путем профессионализации в интересах государства. Реформа высшей школы в условиях советской власти означала полное отрицание интересов личности в получении образования и авторитарное подчинение ее решению сугубо правительственных задач. Однако именно постоянное внимание государства к проблемам высшего образования позволило Советскому Союзу добиться общеизвестных успехов в образовании и науке. Цифровые показатели свидетельствовали о постоянном развитии высших учебных заведений и престижности высшего образования. Убедительные данные представлены в комплексном постсоветском издании «Белая книга российского образования» [6]. При всей критичности подхода ее российские авторы соглашались, что существовали факторы, поддерживающие представление о благополучии и

жизнеспособности советской системы профессионального образования.

В 90-е годы XX века в результате смены государственно-политического устройства и социально-экономического строя в России возникла принципиально новая ситуация и в сфере высшего образования. Распад Союза ССР привел к разрыву связей в области высшего образования, и реформирование системы было усугублено задачами сохранения единого образовательного пространства, научных школ, накопленного интеллектуального и педагогического потенциала. Переустройство высшего образования, в частности его финансовой системы, требовало теоретического обоснования общей стратегии развития и функционирования всех сфер деятельности высшей школы. Не менее важно было одновременно решать задачу реального вхождения в мировое образовательное пространство.

В 1992-2000 гг. основной целью государства было разгосударствление образовательных учреждений. На это было ориентировано и законодательство об образовании. Вузы «вбросили» в рынок. Поддержание их жизнедеятельности перестало осуществляться должным образом. Между тем, в России основной материальной гарантией получения гражданами образования выступает финансирование образования, государственное финансирование образования можно рассматривать как одну из основных форм выражения государственной образовательной политики.

С точки зрения организации государственного управления и нормативного правового обеспечения деятельности российской высшей школы можно говорить о том, что воздействие государства на систему высшего образования в целом соответствует общим тенденциям государственного регулирования рыночной экономики в России. Вначале – эйфория перехода к рынку, отказ от планирования, государственной поддержки вузов, защиты прав и законных интересов всех участников образовательного процесса, затем – осознание, что многие общественно значимые задачи в образовании невозможно решать вне государственно-правового механизма. Кроме того, на системе государственного управления высшим образованием не могла не отразиться в очередной раз исторически традиционная политика «качелей» в отношениях российского государства и высшей школы, т.е. периодическая смена государственно-образовательной парадигмы и приоритетов, которые выдвигаются на первый план и от чего в дальнейшем зависят объем и формы государственной поддержки высшего образования, само содержание образовательных программ высшего образования [7].

Правовое регулирование происходящих перемен должно было предопределяться указом Президента СССР от 12 октября 1990 г. «О статусе высших учебных заведений» [8]. В нем утверждалось, что «качество подготовки специалистов и научно-педагогических кадров, эффективность учебной и научной работы вузов определяются их правовой и экономической защищенностью, стабильной поддержкой со стороны государства, повыше-

нием общественной ценности образованности и профессиональной подготовки». Вузам предполагалось предоставлять на основе аккредитации статус самоуправляемых (автономных) организаций. Организационной основой их функционирования должны были стать уставы вузов, экономической основой – государственное имущество, передаваемое в собственность таких вузов. Однако закрепленная в указе модель отношений государство – вуз оказалась идеалистической, идея самоуправляемых (автономных) организаций впоследствии превратилась в свою противоположность: в начале 90-х гг. вузы действительно стали автономными в смысле значительной свободы от государственной поддержки [9].

Позиция государства в отношении высшего образования в начале 90-х годов была озвучена председателем Госкомвуза России В.Г. Кинелевым в работе «Объективная необходимость»: «В рыночной экономике удовлетворяется не социальная потребность граждан в высшем образовании, а платежеспособный спрос на него, обеспечивается не подготовка специалистов вообще, а таких, на которых есть спрос на рынке труда и рабочей силы... становление демократического гражданского общества неотделимо от разгосударствления высшего образования» [10].

Был взят курс на коммерциализацию высшего образования. Вузам предлагалось стать субъектами рыночных отношений. Государству при этом отводилась задача «определять правовой и экономический режим деятельности вузов, создавать и развивать систему их жизнеобеспечения в виде специализированных институтов, механизмов и инструментов инфраструктуры образования. О финансовой поддержке, как видно, речь вообще не идет.

К 1997 г. бюджетное финансирование вузов составляло в среднем 72% от декларируемого ими бюджета. В начале 2000-х гг. образовательные учреждения были обеспечены бюджетным финансированием на 25-40% от расчетной нормативной потребности. Судя по объемам финансирования высшей школы, принцип приоритетного развития образования, заявленный в качестве принципа государственной политики, не был реализован: оставаясь крупнейшим собственником системы образования (в 2006 г. было 657 государственных вузов, что составило 62,9% от общего числа образовательных учреждений ВПО), государство в течение долгого времени не выдерживало заявленных объемов финансирования вузов даже по минимальным позициям зарплат и стипендии [11].

Системные изменения в российском высшем образовании в 2000-е годы, новая образовательная парадигма, массовый характер высшего образования привели к тому, что его основной функцией стала социализация, а не профессионализация молодежи. Исследователи справедливо отмечают, что «при интересе предприятий только к краткосрочным программам переподготовки основной воздействующей силой, формулирующей конкретный запрос и тем самым определяющей траектории развития и вузов, и системы образования в целом,

стали ожидания и персональные потребности абитуриентов, не имеющие никакого отношения к рынку труда и сфокусированные на получении недорогого образования по популярным специальностям...». Увеличилось число образовательных программ по экономическим и гуманитарным специальностям, возросла доля студентов, обучающихся по таким программам, а также на платных специальностях и по заочной форме [12].

Только с 2006 г. ситуация начала меняться – в том числе благодаря резко негативному отношению работодателей к качеству подготовки выпускников и одновременному увеличению спроса на специалистов с техническим образованием. Именно усиление административной составляющей в управлении высшим образованием дало свои результаты. Увеличивается бюджетное финансирование. В 2005г. объем запланированных бюджетных средств на высшее образование превысил 3% (3,3%), в 2006 г. он составил 3,6%, в 2007 г. – около 4% [13]. А с 2006 г. началась реализация целого ряда мероприятий в поддержку высшего образования в соответствии с приоритетным национальным проектом «Образование» [14].

Ряд значимых нормативных актов был принят для поддержания и развития высшего инженерно-технического образования. Для восстановления баланса в структуре образовательных услуг число бюджетных мест на специальности социально-гуманитарного профиля снижалось в среднем на 4% ежегодно (в 2010 – на 9%, одновременно увеличивалось число бюджетных мест на востребованные экономической направленности подготовки. Проводится серьезная реорганизация сети образовательных учреждений, закрыто более 100 филиалов и более 300 представительств вузов, реорганизовано около 50 вузов, в том числе путем слияния. Так, НИЯУ МИФИ был создан в результате реорганизации 19 профильных учреждений высшего и среднего профессионального образования, Московский государственный университет управления – путем присоединения 25 образовательных учреждений [15].

В условиях рынка государство уже не может быть единственным субъектом, полностью обеспечивающим реализацию и защиту всех социально-экономических прав, в том числе и права на образование. Не случайно в Национальной доктрине образования в РФ говорится о новых условиях функционирования образования и совместной ответственности государства, общества, семей, работодателей – социальных партнеров в сфере образования [16]. В настоящее время вузы перестали быть сугубо государственными учреждениями. И формы поддержки высшего образования со стороны государства тоже начали приобретать иные формы. Был сделан акцент на государственно-частное партнерство. Целый ряд специальных нормативных актов ориентирован на перспективы инновационного развития экономики при участии образовательных учреждений технического профиля. В их числе – федеральный закон, постановления Правительства России, указы Президента РФ и др.: Федеральный закон № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные за-

конодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»; постановления Правительства РФ - от 9 апреля 2010 г. № 219 «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования», от 22 января 2013 г. «О правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов»; указы Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

Президентская программа повышения квалификации инженерных кадров на 2012 - 2014 годы [17] стала ключевым документом, свидетельствующим о неизбежности, необходимости и эффективности паритетного участия государства, образования и бизнеса в формировании профессиональной инженерно-технической элиты.

Вся история российского, советского и постсоветского, современного российского высшего образования убедительно свидетельствует о том, что в отличие от моделей развитых зарубежных стран вектор развития этой системы в нашей стране напрямую связан с позицией государства, зависит от нее. К сожалению, государство не в силах заставить работодателей изменить свое отношение к высшей школе и активно участвовать в ее софинансировании. Непросто переломить и негативное отношение потребителей образовательных услуг – абитуриентов и их родителей – к техническому образованию. Однако если не будет внятных, последовательных управленческих решений со стороны государства и необходимой правовой поддержки высшей школы, ожидать перемен в деятельности инженерных вузов, выдающихся научных открытий, перспективных изобретений и приостановки утечки мозгов тоже не приходится. Новый Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» вселяет надежды на то, что государство вернулось в образование всерьез и надолго.

В Горном училище, созданном в Петербурге в 1733 г., в числе изучаемых предметов уже было горное право. Представляется, что профессионально-правовая грамотность и общая правовая культура – необходимая составляющая профессиональной компетентности современного инженера и преподавателя технического вуза. Процессы, сопровождающие модернизацию российской экономики,

должны быть поняты и реализованы всеми участниками экономической деятельности, потребителями социальных благ и лицами, осуществляющими управление в этой сфере. Но это уже тема для другой статьи.

Литература

- [1] Высшее образование в России: очерки истории. М., 1995.
- [2] Профессия инженера в России была престижной// Дополнительное образование в стране и мире. 2013. № 2. С. 35.
- [3] Цит. по: Дополнительное образование в стране и мире. 2013. № 2. С. 5.
- [4] Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании. Теоретические проблемы совершенствования. М., 1985.
- [5] См. Сапаралиев Г.С. Развитие советского законодательства о народном образовании. //Советское государство и право. 1974, № 3; Хотеев В.Ф. Система управления вузами : 30-е годы. Вестник высшей школы. 1987, №11, с.19-21; Государственное управление народным образованием в СССР. А.-А., 1980.
- [6] «Белая книга» российского образования: Проект ТАСИС «Управление образованием». М.: изд-во МЭСИ, 2000. Ч. 1. С. 19-23.
- [7] См.подробнее: Барабанова С.В. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование в РФ: дисс... д-ра юрид. наук. М.- Казань, 2009. С. 29-31.
- [8] См. об этом: Автономия и авторитарность: Исторический обзор реформ отечественного высшего образования. М., 1991. 56 с.
- [9] Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. №42. Ст.879.
- [10] Кинелев В.Г. Объективная необходимость. М., 1995. С. 260, 264.
- [11] См.: Барабанова С.В. Цит. соч. С. 35.
- [12] Дрантусова Н.В., Князев Е.А. Институциональный ландшафт высшего образования в России:ключевые векторы развития// Вестник международных организаций. 2013 № 1 (40). С. 266.
- [13] Барабанова С.В. Цит. соч. С. 35-36.
- [14] Приоритетные направления развития образовательной системы РФ, одобренные Правительством РФ 9 декабря 2004 г. протокол № 47, раздел 1) (документ опубликован не был); Об обеспечении выполнения комплекса мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образовательной системы РФ на период до 2010г.: приказ Минобрнауки РФ от 15 июня 2005 г. № 178 // Бюллетень Минобрнауки России. 2005. № 9.
- [15] Дрантусова Н.В., Князев Е.А. Цит. соч. С. 267-268.
- [16] Подготовлена Минобразованием России и одобрена Правительством РФ от 4 октября 2000 г. № 251 // Бюллетень Министерства образования РФ. 2000. № 11.
- [17] Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г., № 594.