

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 статистическим 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 образования сводилось к профессиональной подготовке, и вузы в соответствии с постановлением ЦИК и СНК СССР «О реорганизации вузов, техникумов и рабфаков» 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, исключавшее смешанные (комбинированные) методы и возможность самоокупаемости 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, повышением 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 зарплаты 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, обучающимся 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 экономикой направления 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 законодательные 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.