

в церковных вопросах учитывала и некоторые местные особенности, что свидетельствовало о способности самодержавного государства к лавированию, стремлении найти оптимальные, с точки зрения имперских интересов, способы решения возникающих вопросов<sup>3</sup>.

### *Примечания*

1. Дамешек Л. М. Сибирские «инородцы» в имперской стратегии власти XVIII – нач. XX в. – Иркутск. 2007.
2. Цифровые показатели рассчитаны по материалам: Кабузан В.М., Троицкий С.М. Численность и состав населения Сибири в первой половине XIX в. // Русское население Поморья и Сибири (период феодализма). – М., 1973, с. 256.; Патканов С. Статистические данные, показывающие племенной состав, язык и роды инородцев. – СПб., 1912. – с. 3.; Азиатская Россия. – Т.1. – СПб., 1914, с. 86.
3. О конфессиональной политике подробнее см.: Дамешек Л. М. Внутренняя политика царизма и народы Сибири XIX начало XX века. – Иркутск, 1986. – с. 138–163.

## **ИССЛЕДОВАНИЯ МОЛОДЫХ**

Л.С. Алехина

### **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В ОБЛАСТИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 80-х – НАЧАЛЕ 90-х гг. XX ВЕКА**

*Л.С. Алехина, аспирант ИГПУ*

Государственная политика в СССР в сфере высшего образования исходила из политических и стратегических целей советского общества. В связи со стратегическим курсом на ускорение научно-технического про-

гресса было признано необходимым увеличить масштабы подготовки инженерно-технических специалистов с высшим образованием. В результате к концу 1980-х гг. ежегодный выпуск инженеров составлял 370 тыс. чел., или 44% от общей численности выпускников. Резкий дисбаланс в пользу технического образования привел к тому, что доля выпускников инженерно-технических специальностей от общего их числа в СССР превышала аналогичные показатели ФРГ и Франции более чем в 15 раз, и была в 4 раза выше по сравнению с США [1, с. 50].

При сложившейся практике подготовки специалистов структурные диспропорции существовали и внутри инженерных специальностей. Отсутствие прогностических подходов к потребностям общества и экономики привело к тому, что по целому ряду профессий наметился особенно острый дисбаланс. К примеру, низкими темпами готовились инженеры-электронщики: в СССР их выпуск за 1965–1985 гг. увеличился всего в 2,5 раза, тогда как в США – более чем в 10 раз. В то же время в 1980-е гг. в СССР ежегодно выпускалось более 9 тыс. инженеров-металлургов (в 3 раза больше, чем в США и Японии, при фактически равном объеме выпуска стали), а выпуск специалистов по машиностроению в СССР превышал общий объем выпуска инженеров в таких развитых странах, как Япония, Германия, США [2, с. 26–27].

Разбалансированность в системе подготовки специалистов в вузах привела к существенной и острой нехватке ряда категорий специалистов, в первую очередь, гуманитарного профиля, их относительная доля в общей профессиональной структуре подготовки квалифицированных специалистов фактически не росла и даже сокращалась. В частности, при абсолютном росте численности юристов с высшим образованием их доля в составе выпуска с 1960 до 1987 гг. сократилась с 2 до 1,5%. Еще более показательной являлась ситуация с подготовкой врачей с высшим образованием. Если абсолютная численность врачей с высшим образованием в СССР за 1960–1987 гг. увеличилась с 400,6 тыс. чел. до 1148 тыс., то относительная их доля в составе выпускников вузов упала с 11,3% до 7,4%. Доля же медицинских работников в составе интеллигенции сократилась за это время с 17% до 13% [3, с. 60, 198, 223, 291].

Технократический перекосяк в системе высшего образования в значительной степени объясняется особенностями общества, построенного в СССР, в котором не были развиты институты гражданского общества, и функционированием командно-административной системы.

В то же время число университетов в СССР увеличивалось медленно. К середине 1980-х гг. их насчитывалось всего 70 с 600 тыс. студентов. Страна оказалась на одном из последних мест среди развитых стран по доле студентов вузов, обучающихся в университетах (11–12%). Выпуск специалистов с университетским образованием составлял 7–8% от общего

выпуска высшей школы [4, с. 35–36].

Одной из существенных причин нарастания кризисных явлений в системе высшего образования являлось игнорирование общемировых тенденций в развитии высшего образования, когда отвергался вполне проверенный жизнью зарубежный опыт в сфере образования. Оправданные в 1960-е гг., и благие по замыслу начинания по непрерывному росту высшего образования стали входить во все большее противоречие с реальными потребностями общества. Количественный рост высшей школы не сопровождался необходимыми качественными изменениями, адекватным быстро меняющимся экономическим, технологическим, социально-культурным и демографическим факторам и реальным потребностям общества.

Функционировавшая в стране государственная образовательная политика привела к существованию замкнутой, централизованной свыше вузовской системы, где планирование осуществлялось от достигнутого уровня без учета реальных изменений в социальной структуре и в структуре занятости. Валовой подход, характерный для экстенсивной экономики, стал господствовать и в высшей школе.

Эти недостатки с особой остротой проявились в условиях начавшейся перестройки советского общества в середине 80-х гг. Проблемы социально-экономического развития страны в 1980-х гг. привели к необходимости модернизации системы образования.

Для перестройки высшего образования, выработки новой государственной политики в этой сфере большое значение имело постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР 1987 г. «Основные направления перестройки высшего и среднего специального образования»[5].

В государственной политике в области образования в этот период предлагались следующие меры: отказ от всеобщей унификации образования; глубокая, всесторонняя демократизация и гуманизация образования; введение вариативного и дифференцированного обучения; широкое привлечение общественности к делам образования и переход к концепции государственно-общественного управления системой образования; необходимость выработки общегосударственной стратегии развития образования и объединения образовательных ведомств в единый Госкомитет по образованию.

Важным шагом в этом направлении стали корректировки в системе управления образовательными учреждениями. Прежде всего, это относится к идее выборности руководителей, созданию системы государственно-общественного управления образованием. Идея выборов руководителей касалась как производственной, так и непромышленной сферы, предполагалось, что это и есть демократия в действии. Однако уже очень скоро стало ясно, что это не демократия по существу, а лишь игра в демократию, в большинстве случаев приносящая вред делу. Эта компания вскоре утра-

тила свой смысл. Неоднозначно оценивалась и роль советов учебных заведений, создание которых носило массовый характер и не повлекло за собой реальных изменений в системе управления. Положение о советах учебных заведений как их высших органах вошло в Закон Российской Федерации «Об образовании».

Произошли изменения в структуре управления системой образования на общегосударственном уровне. На основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 5 марта 1988 г. упразднились Министерство просвещения СССР, Министерство высшего и среднего специального образования СССР и Государственный комитет СССР по профессионально-техническому образованию, и был создан Государственный комитет по народному образованию. В этот период Гособразование СССР являлось высшим государственным органом управления в государственно-общественной системе управления народным образованием.

Совет Министров СССР своим решением от 29 апреля 1988 г. «Об организации и структуре управления народным образованием в стране» возложил на Государственный комитет по народному образованию разработку стратегии и проведение единой государственной политики в области народного образования, прогнозирование его развития; создание в стране системы непрерывного образования, охватывающей все звенья воспитания и образования; всемерную демократизацию народного образования; систематическое обновление содержания образования, совершенствование форм и методов обучения с учетом современных требований; государственную оценку качества учебно-воспитательного процесса и подготовки специалистов, аттестацию учебных заведений; осуществление международного сотрудничества с зарубежными странами в области образования и науки [6].

Вместе с тем состояние высшего и среднего специального образования продолжало вызывать обоснованную озабоченность. По многим направлениям реформа образования буксовала, намеченные программы выполнялись медленно и не в полной мере, в учебно-воспитательном процессе сохранялся ведомственный подход, что мешало созданию демократической обстановки в профессорско-преподавательских коллективах, развитию самоуправления студентов.

Такое положение усугублялось тем, что в вузах еще не было создано реальных структур и механизмов управления учебным и воспитательным процессом, а партийные структуры уже утратили свое влияние, что, в частности, констатировалось на пленуме Всесоюзного совета секретарей парткомов высших учебных заведений 15 июня 1991 г. После событий конца 1991 г. и указа Президента РФ «О мерах по предотвращению вмешательства политических партий и их структур в деятельность государственных органов, предприятий, учреждений и иных организаций» структуры КПСС в вузах вовсе прекратили своё существование [7].

Дальнейшую правовую основу модернизации высшего образования составили законы Российской Федерации, постановления Президента и Правительства по вопросам жизнедеятельности высших учебных заведений, нормативные акты органов управления высшей школой [8].

В условиях формирования нового хозяйственного механизма были расширены права вузов в решении вопросов хозяйственной деятельности, теперь они могли самостоятельно разрабатывать планы экономического и социального развития, используя в качестве его основы контрольные цифры государственного заказа, лимиты и экономические нормативы.

В это время министерствам и ведомствам был установлен норматив частичного возмещения затрат на обучение в размере 3 тыс. рублей на одного человека. С ноября 1988 г. вузы получили право самостоятельно заключать договоры с конкретными предприятиями или организациями и непосредственно зачислять денежные средства на свой расчетный счет.

Таким образом, предпринимались шаги по замещению прямого выделения ассигнований из госбюджета косвенным – за счет средств государственных предприятий. В этом отразилось стремление органов управления высшей школой включить во взаимоотношения учебных заведений и потребителей их услуг элементы возмездности, когда часть услуг образовательных учреждений должна была предоставляться на платной основе.

Еще одним важным новшеством стало предоставление вузам прав в области организации и оплаты труда – утверждения структуры вуза, штатного расписания, установления должностных окладов и ставок без учета соотношения численности руководителей и специалистов в пределах образованного в установленном порядке фонда зарплаты (фонда оплаты труда). Разрешалось устанавливать надбавки за высокие творческие и производственные достижения в работе в пределах фонда оплаты труда, а также различного рода доплаты. Вузы получили право организации бригадного, сменного, арендного подряда; коллективной, договорной и других форм организации и оплаты труда, а также гибких режимов труда.

Такой хозяйственный механизм в сфере высшей школы предусматривал переход от сметного финансирования к выделению средств по нормативам, отражающим целевую направленность деятельности вузов. Бюджетное финансирование должно было сочетаться с развитием различного рода платных услуг населению. При этом средства государственного бюджета оставались основным источником деятельности вуза, оплаты труда его работников.

Источниками финансирования вузов, помимо средств госбюджета, являлись: поступления за выполненные работы (услуги) материального характера согласно договорам, заключенным с государственными, кооперативными и общественными предприятиями, организациями и по заказам населения; выручка от реализации продукции учебно-производственных

мастерских, сдачи в аренду помещений, сооружений и оборудования; поступления средств за дополнительные услуги по подготовке, повышению квалификации и переподготовке кадров по договорам, а также за обучение по заказам населения; добровольные взносы и материальные ценности, передаваемые предприятиями, организациями, гражданами; прочие поступления.

Кроме оказания платных образовательных услуг, вузам разрешалось, заниматься видами коммерческой деятельности, не идущими в ущерб основной деятельности и не запрещёнными законом. Весьма важным являлось положение о выделении ассигнований из государственного бюджета частным образовательным учреждениям на нормативной основе, обеспечивающей достижение государственного уровня образования.

Для второй половины 80-х гг. XX века характерной стала подготовка специалистов на основе договоров. В 1990 г. до 40% студентов проходили обучение в соответствии с заказами предприятий и организаций. В ряде вузов эта цифра достигла 70–80% по всем курсам обучения [9, с. 17].

Договоры заключались, в основном, с возмещением затрат по директивно установленному нормативу. В счет возмещения затрат заказчики молодых специалистов, по договоренности с вузами, обязывались передавать вузам денежные средства, оборудование, вычислительную технику, создавать учебные центры, оказывать различные услуги, принимать на практику студентов, финансировать капитальные вложения, вести строительные и монтажные работы и др.

Новый организационно-экономический механизм повышал заинтересованность вузов в достижении конечных результатов всех видов деятельности (подготовка специалистов, научно-исследовательская деятельность, повышение квалификации и переподготовка кадров, целевая аспирантура и др.), отраженных в договорах. Более эффективно использовались ресурсы вуза и заказчика для подготовки специалистов, результаты научных разработок, что в итоге повышало качество подготовки выпускников.

Происходившие в экономической сфере изменения, внедрение новых форм хозяйствования усилили требования к социальной защите работников вузов, учащейся молодежи. Приказом Гособразования СССР от 13 декабря 1990 г. досрочно вводились выплаты увеличенных размеров стипендий студентам высших и учащимся средних специальных учебных заведений, определенных постановлением Совета Министров СССР, ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ от 7 апреля 1990 г. Предприятиям, организациям разрешалось производить доплаты стипендии выше установленного уровня. Студенческим семьям могли предоставляться кредиты Сбербанка СССР.

Однако далеко не все вопросы, связанные с новым хозяйственным механизмом деятельности высшей школы, были решены. В особенности это касалось приватизации, субъекта права собственности применительно

к основным фондам и имуществу учебных заведений. Некоторые положения нуждались в уточнении. В Указе Президента СССР «О статусе высших учебных заведений» вводился термин «исключительная собственность» автономного вуза, но не уточнялось, кто в данном случае мог реализовать право владения, распоряжения и пользования имуществом (ректор, администрация, студенчество, трудовой коллектив).

Анализ реальных событий показывает, что главной задачей перестройки высшего образования было создание научно обоснованной, современной концепции его развития и обновления.

Накопленный за годы перестройки опыт разработки концепций развития высшего образования показал, что решающим и наиболее сложным звеном в этом процессе является аргументированное обоснование предлагаемых изменений. По своей сути концепция должна была содержать указания на то, в каком направлении необходимо развивать образование в наше время.

Новый этап в обновлении высшего образования России связан с принятием Первым съездом народных депутатов РСФСР «Декларации о государственном суверенитете России» (12 июня 1990 г.), когда Российская Федерация начала осуществлять все более самостоятельную политику, в том числе и в сфере образования. Правительство Российской Федерации взяло курс на осуществление глубоких реформ во многих сферах общественной жизни, на решение социальных, экономических и политических преобразований, которые были нацелены на кардинальные изменения облика страны.

С целью решения конкретных проблем высшего образования была утверждена Государственная программа «Высшая школа России», которая была предназначена для научно-методического обеспечения концепции развития высшей школы.

Были утверждены экспертные советы по разделам и направлениям программы. 5–6 февраля 1992 г. была проведена годичная научная сессия по подведению итогов выполнения этой программы за 1991 г. Мероприятия программы на 1992 г. включали семь основных направлений. Однако реализация подобной программы, как и многих других, была прервана в связи с резким обострением социально-экономического и политического кризиса в стране.

В связи с общим кризисом союзных органов власти и с процессами распада союзного государства вновь созданный Государственный Совет СССР постановлением ГС-19 от 27 ноября 1991 г. принял решение о ликвидации Гособразования СССР и о создании в качестве органа межгосударственного управления Комитета по образованию [10].

Концептуальные направления государственной образовательной политики были определены в «Государственной программе развития высше-

го профессионального образования» и других важнейших документах. В 1992 г. Комитетом по высшей школе были разработаны и опубликованы «Основные положения государственной политики в области высшего образования России», а также «Направления реформы системы высшего образования России при переходе к рыночной экономике». В июле 1992 г. был принят закон «Об образовании», а в ноябре 1992 г. Госкомвузом России были разработаны и представлены в Правительство РФ «Основные положения государственной политики в области высшего образования» [11].

Научный анализ нормативных документов по вопросам образования и социальной практики в целом показывает, что процессы перестройки высшего образования во второй половине 1980-х – начале 1990-х гг. осуществлялись по следующим основным направлениям: становление новых организационно-экономических отношений высшей школы и народного хозяйства; перевод функционирования вузов на новые экономические отношения, основанные на хозрасчёте и хозяйственной самостоятельности; формирование новых договорных отношений и совершенствование системы планирования, подготовки и распределения специалистов; развитие системы кадрового обеспечения высшей школы; интеграция высшего образования, вузовской науки и производства.

В этот период были предприняты первые шаги по модернизации высшего образования, связанные с его диверсификацией, введением первых элементов многоуровневого образования и иными моментами.

Важным новшеством в подготовке специалистов стала реализация интеграционных связей высшей школы, науки и производства, обусловленная как расширением и углублением знаний о самом предмете труда, так и целостным представлением обо всех связанных с ним производственных и социальных процессах регионального и глобального масштаба. Новым в этом направлении явилась организация подготовки специалистов для создаваемых совместных предприятий по всему комплексу применяемых в них технологий.

С середины 1980-х гг. началось внедрение новых организационных форм и методов в деятельность вузов. Это касается, прежде всего, аттестации вузов, введенной в 1987 г. постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Основные направления перестройки высшего и среднего специального образования в стране». За 1987–1991 гг. аттестацию прошли 90 высших учебных заведений страны. Эта периодически проводимая процедура позволяла оценить, насколько потенциал и конечные результаты деятельности вуза соответствовали предъявляемым к нему обществом требованиям. В зависимости от итогов аттестации решались и вопросы финансирования. Вуз, признанный аттестованным, должен был получать средства из государственного бюджета на нормативном уровне.

Предлагалось помимо аттестации проводить аккредитацию вузов, т.

е. общественно-государственную акцию по определению соответствия качества подготовки специалистов и результатов, проводимых в вузе научных исследований, высшим государственным и международным требованиям. Аккредитация проводилась периодически, в отличие от аттестации – на добровольных началах и по инициативе самого учебного заведения. Ее объектами являлись отдельные направления подготовки кадров. Создание системы аккредитации преследовало цели повышения качества функционирования вузов и желаемых для общества направлений их развития. В РСФСР в 1990 г. был создан Государственный центр аккредитации, который рассматривал и решал разные аспекты аккредитации [12, с. 19].

В 1997 г. было принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по коренному улучшению качества подготовки и использования специалистов с высшим образованием в народном хозяйстве», в котором было одобрено создание учебно-методических объединений (УМО) вузов по группам родственных специальностей на базе ведущих вузов страны.

В соответствии с приказом Министерства высшего и среднего специального образования СССР от 10 февраля 1988 г. новые специальности, по которым была начата подготовка в вузах, были закреплены за 44 УМО [13, с. 297].

Руководство деятельностью УМО осуществлял Совет, в состав которого входили председатели научно-методических советов разного уровня, члены ректоратов базовых вузов, представители Министерства общего и профессионального образования РФ, представители вузов, входящих в УМО. В декабре 1990 г. был создан Совет проректоров по учебно-методической работе (заместителей председателей советов УМО), который включал первоначально 11 человек. В 1988–1991 гг. УМО занимались разработкой квалификационных характеристик и нового поколения типовых учебных планов. Сложилось плодотворное сотрудничество учебно-методических объединений с НИИ высшего образования (НИИ высшей школы) и Исследовательским центром проблем качества подготовки специалистов.

Учебно-методические объединения проделали большую работу по гуманизации, фундаментализации, экологизации высшего образования. В этой деятельности важную роль играл Координационный совет УМО, в который были включены все проректоры базовых вузов, отвечающие за деятельность УМО, представители Госкомвуза РФ, НИИ высшего образования, Исследовательского центра проблем качества подготовки специалистов. В 1990–1991 гг. УМО принимали участие в подготовке Закона РФ «Об образовании».

Итак, исследование проблемы государственной политики России в начальный период перестройки в области высшего образования позволяет сделать следующие выводы:

1. Кризисные явления в области высшего образования стали результатом комплекса причин, формировавшихся десятки лет. Поэтому разрешение накопившихся противоречий не могло быть делом лёгким, одномоментным. Противоречия, обострение которых привело к кризисному состоянию высшей школы, не исчезли сами собой с началом перестройки. Остроту некоторых из них удалось ослабить, другие же противоречия наоборот только разворачивались, становились острее и масштабней.

2. В высшей школе на начальном этапе перестройки положительным результатом явилось введение нового хозяйственного механизма, укрепление связи подготовки специалистов с производством. Помимо повышения требований предприятий к качеству профессионального обучения, возросла заинтересованность органов управления высшей школой и самих вузов в более обоснованном определении необходимой структуры и уровня подготовки специалистов. Следствием этого стало некоторое повышение эффективности затрат на финансирование деятельности вузов. В то же время данная форма договорных отношений между вузами и предприятиями, возникавшая в условиях неразвитой рыночной системы и отсутствия льготного налогообложения, имела ряд негативных последствий. Масштабная практика частичного или полного возмещения предприятиями затрат на обучение студентов не могла стать надежной формой экономических взаимоотношений между высшей школой и производством.

3. При разработке новых методов хозяйствования и финансирования практически остался без должного внимания опыт развитых зарубежных стран в области привлечения финансовых ресурсов частного бизнеса в сферу образования – оптимальное сочетание бюджетных и внебюджетных средств и путей привлечения внебюджетных средств для финансирования основной и дополнительной деятельности высшей школы.

4. Поскольку проблемы вузовской системы решались, в основном, экстенсивными методами, глубинные противоречия загонялись внутрь и своевременно не разрешались. В то же время начавшаяся в середине 1980-х гг. и продолжавшаяся до начала 1990-х гг. частичная модернизация высшей школы и науки была исторически обусловлена и необходима. Она была вызвана как глобальными тенденциями мирового развития, так и внутренними потребностями страны. Преобразование высшей школы было объективно направлено на создание системы, адекватной изменившимся общественным реалиям, формирующейся рыночной экономике и демократизации общественно-политической жизни в стране.

### *Примечания*

1. Доклад о положении дел в области образования в мире за 1993 г.
2. Кроль В. Кадровый потенциал и финансовое обеспечение высшей школы России // Высшее образование в России. – 1994. – № 4.