

---

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

А.А. Мамедов

Кафедра административного и финансового права  
Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются вопросы государственного регулирования системы высшего образования, объективная необходимость которого для жизнедеятельности населения и государства в целом определяет его всеобщий, публичный характер при всех общественно-экономических формациях. Именно поэтому государство не может находиться в стороне от развития высшего образования и рассматривает систему высшего образования как приоритетный объект государственного управления, увязывая при этом интересы и населения, и экономики государства целом, принимая законы и иные нормативные правовые акты в области образовательной деятельности государства, связанной с различными ее направлениями.

**Ключевые слова:** высшее образование, функция государства, законодательство, государственное управление, университет, государственная образовательная политика, образовательные услуги, образовательные стандарты.

Система образования, ее качество — это ключевой фактор развития страны. Для государства, общества, граждан необходимо эффективное выполнение образованием своих традиционных функций: социализации, формирования личности, воспитания гражданских чувств. Функция так называемого социального лифта.

Государственная образовательная политика — это направляющая и регулирующая деятельность государства в сфере образования, осуществляемая им для достижения соответствующих стратегических целей и задач общегосударственного и даже глобального значения [6].

Государственная политика в области образования основывается на следующих принципах:

- гуманистический характер образования;
- единство федерального культурного и образовательного пространства;
- общедоступность образования;
- светский характер образования;
- свобода и плюрализм в образовании;
- демократический государственно-общественный характер управления образованием.

В настоящее время государство ставит своей целью вывести Россию из кризиса в сфере высшего образования, для чего необходимо обеспечить:

- реализацию конституционного права и равные изначальные возможности на получение бесплатного высшего образования высокого качества;
- формирование в общественном сознании отношения к высшему образованию как высшей ценности гражданина, общества и государства;
- воспитание молодого поколения в духе высокой нравственности и уважения к закону;
- создание социально-экономических условий для приоритетного развития системы высшего образования, качественное изменение ее финансирования;
- стимулирование негосударственных инвестиций в систему высшего образования, в том числе путем предоставления налоговых и таможенных льгот для юридических и физических лиц, участвующих в развитии образовательных учреждений;
- законодательное закрепление материальной, административной и имущественной ответственности учредителей высших образовательных учреждений и повышение ответственности работодателей за обеспечение стабильного финансирования учреждений сферы высшего образования, соблюдение трудового законодательства, в первую очередь в части полной и своевременной оплаты труда, реализацию социальных гарантий и льгот для работников высшего образования и обучающихся;
- активный выход на рынок образовательных услуг, расширение участия в образовательных программах международных организаций и сообществ, а также решение других задач по вопросам высшего образования, которые относятся к сфере ответственности и интересов всего государства.

Четкое понимание построения системы высшего образования и актуальных проблем ее функционирования определяет цели, принципы и направления модернизации высшего образования.

В Российской Федерации действуют следующие государственные органы управления высшим образованием:

- 1) Министерство образования и науки РФ;
- 2) Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки;
- 3) федеральные ведомственные органы управления образованием, которые управляют подведомственными им образовательными учреждениями по профилю соответствующих отраслей или сфер управления (например, министерства обороны, внутренних дел, здравоохранения);
- 4) государственные органы управления образованием субъектов Федерации;
- 5) местные (муниципальные) органы управления образованием, которые могут создаваться по решению соответствующих органов местного самоуправления.

К компетенции государственных органов управления высшим образованием относятся:

- разработка и реализация целевых федеральных и международных программ в области высшего образования;

- разработка государственных образовательных стандартов и установление эквивалентности документов о высшем образовании;
- государственная аккредитация высших образовательных учреждений, содействие их общественной аккредитации;
- установление порядка аттестации научно-педагогических работников высших образовательных учреждений различных типов и видов;
- формирование структуры системы высшего образования; разработка перечня профессий и специальностей, по которым ведутся профессиональная подготовка и профессиональное образование;
- прямое финансирование деятельности со стороны учредителей учреждений ими высших образовательных учреждений;
- разработка государственных нормативов финансирования высших образовательных учреждений, а также материально-технической обеспеченности и оснащенности образовательного процесса;
- контроль за исполнением законодательства в области высшего образования, государственных обязательных стандартов, бюджетной и финансовой дисциплины в системе высшего образования.

Министерство образования и науки Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов.

Анализируя Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 г., С.А. Беляков и А.А. Иванова в качестве одного из условий реализации ее положений называют переход от управления высшими образовательными учреждениями к управлению образовательными программами. Вследствие этого такие управленческие функции, как контроль, финансирование и оценка качества деятельности, будут осуществляться по отношению именно к образовательным программам [4].

Стратегия развития высшего образования России заключается в системном преобразовании модели управления с учетом международных стандартов и национальных особенностей.

Компоненты государственного управления высшим образованием реализуются непосредственно органами исполнительной власти, ведающими вопросами образования и науки (включая единую для них систему аттестации научно-педагогических кадров), академических и вузовских учреждений, осуществляющих на началах самоуправления функции организационного характера.

Вводится альтернативная образовательная система. Одновременно с хозяйственной автономией и активизацией внебюджетной деятельности государственных образовательных учреждений начинается становление негосударственного образовательного сектора. Как отмечают специалисты, в условиях демо-

нополизации отрасли появление негосударственных высших образовательных учреждений стало закономерным явлением, стимулирующим его развитие.

При этом, по мнению Г.Д. Шкарлупиной, негосударственные высшие образовательные заведения должны быть поставлены в равные правовые условия с бюджетными с момента получения государственной лицензии на право ведения образовательной деятельности вне зависимости от формы собственности учебного заведения [9].

Рынок образовательных услуг должен иметь государственное регулирование, потому что именно государство — главный заказчик на получение высокообразованного квалифицированного профессионала. Такой подход в государственном регулировании высшего образования направлен на приведение структуры государственного управления системой высшего образования в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями.

В общем, цели реформ сводятся к дальнейшему разгосударствлению вузов, в первую очередь через создание автономных учреждений как юридических лиц в социально-культурной сфере.

По мнению Т.А. Гусевой, реформа, проводимая в социальной отрасли, имеющей в том числе необходимость модификации правового статуса, позволит:

- создать более четкое разделение между покупателями и производителями услуг отраслей социальной сферы, способствовать развитию практики контрактных отношений организаций с органами государственной власти;

- легче формировать, внедрять и изменять структуру и механизмы управления; стать средством привлечения инвестиций в отрасли социальной сферы и расширения источников финансирования текущей деятельности этих организаций;

- создать необходимые стимулы и условия для существенного повышения эффективности использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов [5].

Реформирование государственного регулирования в сфере высшего образования призвано способствовать росту качества образовательных услуг, повышению эквивалентности образования международным аналогам.

Во многом подобные процессы в России отражают объективную действительность — децентрализацию управления в социальных отраслях.

Переход от «прямого» руководства данными элементами системы к управлению их деятельностью и определяет содержательную часть функционирования учреждений в образовательной сфере как основной предмет полномочий государственных органов.

При этом необходимо отметить, что «отсутствие контроля над учреждениями социальной сферы может отрицательно повлиять на их функционирование. Тогда как эффективность достигается, только если организация или предприятие имеет собственника, который осуществляет контроль» [5].

Тем не менее, децентрализация высшего образования становится политической стратегией развития вузов.

Обозначим проблемы развития высшего образования в глобальном масштабе. В числе факторов мирового кризиса в сфере высшего образования отмечаются:

- территориальность — неспособность предоставить всем желающим возможность получения необходимого высшего образования;
- консерватизм — отставание получаемых знаний от уровня развития информатизации и технологий;
- инерционность — низкая адаптивность систем высшего образования к различным социально-экономическим условиям;
- локальность — специфичность высшего образования, получаемого в отдельном учебном заведении;
- ограниченность — невозможность региональных вузов обучать желающих всему спектру специальностей на отдельной территории.

Кроме того, в круг проблемных вопросов включается трансформация целей и ценностей высшего образования:

- неопределенность места высшей школы в общественной структуре и социальных отношениях;
- изменяющаяся роль государства, опасность снижения доли ответственности государства за сферу высшего образования;
- внедрение в область высшего образования рыночных отношений;
- меняющиеся глобальные условия.

Все это отражается и на выборе инструментов регулирующего воздействия на деятельность высших образовательных учреждений в условиях глобализирующейся экономики.

Отдельную проблему составляет реформа полномочий уровней власти.

Традиции западных моделей университета в большей степени основаны на широком распределении и децентрализации властных полномочий. Такая система управления отражает слабое государственное регулирование, невмешательство в академические свободы и одновременно сильную координацию на институциональном уровне.

Хотя, надо отметить, что в 80-е гг. XX столетия в системе американского образования произошел существенный перенос полномочий от местных и штатных органов к федеральному правительству. Было воссоздано Управление по национальному образованию. По существу, воссоздание этого органа отражает стремление к централизации управления образованием. Фактически Управление есть Министерство образования США.

Западный опыт организации вузов показывает основные принципы государственной политики в высшем образовании и методы ее осуществления. Например, система американских университетов во многом схожа с системой построения самого государства. Основную содержательную нагрузку в формиро-

вании методов организации несет в себе делегирование полномочий и децентрализация ответственности [7].

Российская государственность в этом процессе определяет свои основные пути развития в области регулирования деятельности вузов.

Принципы демократизации перетекают в те сферы, где государство постепенно оставляет свои позиции более совершенным формам общественных отношений, основанных в том числе и на активном взаимодействии власти и общества.

Сфера высшего образования не является исключением.

Российская образовательная система, идущая на постепенное сближение с европейской моделью образования, воспринимает необходимые формы демократизации высшей школы.

Хотя нельзя не отметить, что в европейской системе образования значительное влияние оказывает французская модель организации высшего образования. Ее особенностью является также относительно жесткая централизация управления вузами, сочетающаяся с децентрализацией во внутренней их организации, определяющей свободу академической составляющей вузов.

Между тем предлагающиеся в настоящее время реформы в статусе высших образовательных учреждений во многом далеки от западных «моделей» организации вузов, к которым стремится отечественная высшая школа.

Иностраный вуз — университет как академический субъект в большинстве своем не является юридическим лицом в традиционном понимании российского гражданского права, а выступает как сообщество профессоров. Университет в таком смысле — форма предоставления образования через «союзную» личность его участников-преподавателей, которые независимы организационно и финансово. Такой подход в организации высшей школы определяет соблюдение необходимых академических традиций и свобод, объективность в оценке знаний, обеспечиваемых персональной ответственностью за качество подготовки выпускников.

Французская модель управления университетом основана на выстраивании уровней управления, где контрольные органы размежеваны по объекту контроля. Профессорско-преподавательский состав контролируется генеральной инспекцией национального образования, а административные структуры в высшем образовании находятся в компетенции генеральной инспекции административных органов в сфере образования. При этом сами объекты определены как центральные и локальные (ректор, президент, директор) органы управления.

Формирование организационной структуры вузов с учетом публичных элементов, имеющее место в американской (и отчасти во французской) системе высшего образования, в российских условиях требует их тщательного анализа в части эффективного использования подобных новаций в российской системе высшего образования. На наш взгляд, подход в решении данного вопроса должен быть взвешенным и последовательным.

Попытка объединения университетских и государственных начал, с одной стороны, ведет к бюрократизации высшей школы, подрыву тех фундаментальных исторически традиционных принципов организации вузов, где значительное влияние на общество и государство оказывает именно университет. С другой стороны — внедрение в практику образовательного процесса административных механизмов с наделением преподавателя статусом госслужащего возлагает на него дополнительные обязанности и ответственность за результат своей деятельности и учебного заведения в целом.

Здесь наглядно прослеживается принцип взаимной ответственности вуза и государства за качество предоставляемого образования. Университет, выдавая диплом о высшем образовании, в лице государства подтверждает наличие у выпускника необходимого уровня знаний.

Таким образом, в подобной модели организации высшего образования государство берет на себя ответственность за качество образования. Синтез публичных и частных инструментов регулирования образовательной деятельности с активной ролью государства может быть положен в основу новой системы высшего образования.

Как отмечается Президентом РФ, подготовка специалистов с высшим профессиональным образованием должна быть сконцентрирована в основном на федеральном уровне, а расходы федерального бюджета на эти цели должны планироваться с учетом прогнозов потребности в соответствующих специалистах на различных рынках труда. Одним из направлений оптимизации сети вузов провозглашается объединение их в комплексы университетского типа, включающие в себя образовательные учреждения различного уровня образования.

Распределение государственных заданий между бюджетными учреждениями на конкурсной основе должно создавать условия для нормальной конкуренции между ними, а также стимулировать к поиску новых форм и способов осуществления деятельности.

Рационализация сети учреждений высшего профессионального образования во главе со «статусными» вузами — федеральными университетами, системообразующими и инновационными вузами ведет к различным качественным критериям формируемых групп высших учебных заведений.

Определение потребностей в квалифицированных кадрах с высшим образованием в контексте социально-экономического развития должно строиться исходя из «потребностей» экономики региона — спроса на рынке труда с учетом существующей и планируемой структуры распределения специалистов по группам специальностей на рынке труда и современного и перспективного состояния системы высшего образования региона.

Все это проявляется в необходимости совершенствования структуры органов управления высшим образованием в части формирования государственного заказа, финансирования, учета и отчетности, контроля качества образования, надзора за

соблюдением лицензионных требований, за финансово-экономическим состоянием и др.

Стремления российской практики в определении методов формирования системы высшего образования в некотором смысле отличаются от аналогичных регуляторов сходных образцов за рубежом.

Если в российской правовой концепции высшего образования делаются попытки рассматривать его будущее через гармонизацию публичных и частных интересов, то французская модель образования основывается на категории всеобщего интереса. Эти концепции отражают разное видение демократии: либеральное — в основе которого индивидуальная свобода, и социальное — основой которого является всеобщий общественный интерес.

Высшее образование — новый рубеж социализации в России. Наметившейся тенденцией движения в направлении «нового унитаризма» противостоит тенденция «социальной рыночной экономики», фиксирующей продуктивный синтез экономической эффективности как результата действия свободных рыночных сил и социального компромисса. Знания на этой чаше весов становятся базовым ресурсом рыночной экономики, а их культурным носителем выступает лично свободный и дееспособный индивид.

Только либеральная модель в регулировании высшего образования не может определять принципы государственной политики, выраженной в образовательном законодательстве. Образование продолжает оставаться одной из функций государства и по-прежнему быть приоритетом в развитии Российской Федерации. Забота о развитии высокоинтеллектуального общества — одно из стратегических направлений в сфере национальных интересов. Гарантии государства по обеспечению населения страны образовательными услугами хотя бы на минимальном уровне должны быть сохранены.

Регулирование высшего образования может заключаться в форме развития программно-целевого управления и инфраструктурных проектов в высшем образовании; государственно-частного партнерства и инвестиций.

Прообразом государственно-общественной организации (или общественно-государственной) является система аккредитации в США. Исследование структуры и деятельности этой организации показывает, что государство непосредственно проявляет себя в двух коренных вопросах жизнедеятельности любой организации: кадры и финансы [8].

В развитии образования как социального института особое место отводится сотрудничеству с субъектами гражданского общества.

Вуз здесь выступает как элемент общественной системы (гражданского общества) на основе координации государственно-общественных структур.

Выработка решений по вопросам деятельности и дальнейшего развития высшей школы — определяющий фактор, как регулирующий функции в высшем образовании.

Элементом государственно-общественного характера управления в системе высшего образования могут служить экспертные советы при федеральных ор-



ганах управления образованием. Их структура определяется включением в их деятельность работодателей, представителей вузов, обучающихся, представителей общественных и профессиональных объединений.

Как полагает В. Аванесов, «для России общественная форма управления образованием — это перспективная форма развития образования и, по сути — возвращение народу ранее утерянных функций» [1].

Анализ современных тенденций общественного развития свидетельствует о необходимости расширения общественного участия в управлении образованием на всех его уровнях.

Несомненно, что развитие высшей школы идет поэтапно, каждый раз на очередном этапе ставя задачи своих преобразований.

Как полагает С.В. Аношин, в настоящее время такой задачей стала модернизация системы отечественного высшего образования в целях его соответствия требованиям общемировой тенденции перехода к экономике знаний. Условиями необходимой модернизации являются создание реальной конкурентной среды в этой отрасли национальной экономики, требующей от государства системных институциональных изменений в сфере образования [2].

На формирование вузов как предприятий с комплексом соответствующих функций, в частности менеджмента и маркетинга, указывается с позиции необходимости соответствия общемировым тенденциям в высшем образовании.

Альтернативные методы организующего воздействия на высшую школу, ориентированные, прежде всего, на результативность, весьма полезны в условиях свободы высшего образования. В методы государственного стимулирования активно включаются конкурентные механизмы развития вузов.

Конкурентная среда, по мнению И. Артемьева, заставит многих участников образовательного рынка работать лучше, а в итоге мы получим конкурентоспособное образование [3].

В отличие от непосредственного управления, государственное стимулирование учреждений высшего профессионального образования заключается не в направлении деятельности учреждения действовать в каком-либо русле, в обязательном порядке выполняя предписания управляющего органа, а в побуждении учреждения высшего профессионального образования действовать добровольно, двигаясь к поставленной государством цели.

При этом отмечаем, что государственная система высшего образования становится все менее эффективной, теряя связь с рынком труда. Выходом из сложившейся ситуации должен быть, несомненно, постепенный переход вузов из государственной системы в сферу гражданского общества, которое регулирует высшую школу, определяет пути ее развития на основе своих потребностей и требований глобальной экономики и мирового образовательного пространства.

Поэтому организация государственного регулирования высшего образования, с учетом баланса частных и публичных интересов, определяется государственно-общественным характером.

Не должны остаться без внимания вопросы самоорганизации и децентрализации вузов. Новый статус вуза при этом следует закреплять в активно формирующемся образовательном правовом массиве, который сегодня составляет весьма существенный «пласт» социального законодательства.

Таким образом, глобализация требует необходимой координации вузов, определения направлений их поступательного развития, одновременного усиления их организационно-имущественной самостоятельности с учетом развития рынка образовательных услуг.

Все это на современном этапе определяет наличие прямо противоположных инструментов: с одной стороны, уменьшение децентрализации системы высшего образования в целях закрепления основных образовательных ориентиров, учитывающих потребности глобальной экономики, с другой — увеличения уровня автономии вузов для реализации параметров организационно и экономически свободных субъектов.

В этом процессе вуз предстает как профессионально-образовательная организация, действующая в сфере гражданского общества на основе социализации через трансформацию управленческих связей для решения установленных задач системы высшего образования при соблюдении частных и публичных интересов.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Аванесов В.* Приоритетный национальный проект «Образование» как форма перехода к общественно-государственному управлению образовательной сферой // Юрист вуза. — 2008. — № 10.
- [2] *Аношин С.В.* Административное правовое стимулирование перехода российских учреждений высшего профессионального образования на современные механизмы управления // Административное и муниципальное право. — 2008. — № 5.
- [3] *Артемьев И.* Российское образование: необходимое регулирование и защита конкуренции // Юрист вуза. — 2009. — № 7.
- [4] *Беляков С.А., Иванова А.А.* Система управления непрерывным образованием // Университетское управление: практика и анализ. — 2008. — № 3 (55).
- [5] *Гусева Т.А.* Концепция правового статуса автономных образовательных учреждений // Право и экономика. — 2006. — № 12.
- [6] *Миронов А.В.* Образование как сфера государственной политики // Социально-гуманитарные знания. — 2002. — № 6.
- [7] *Пилипенко А.Н.* Публичность образования во Франции // Журнал российского права. — 2008. — № 7.
- [8] *Северцев В.А., Чащихин Б.Д.* Аккредитация учебных заведений. Опыт США. — М.: Изд-во МГАП «Мир книги», 1993.
- [9] *Шкарлупина Г.Д.* О государственном регулировании платных образовательных услуг // Законодательство и экономика. — 2006. — № 10.

---

## STATE REGULATION IN HIGHER EDUCATION

**A.A. Mamedov**

The Department of Administrative and Financial Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The questions of state regulation of higher education system, which is an objective necessity for the life of the population, and the state as a whole determines its universal, public, nature in all socio-economic formations. That is why the state can not be detached from the development of education and examines education, including higher education, a priority object of government, while linking the interests of both citizens and the state's economy overall, by adopting laws and other regulations in the field education state activities related to its various destinations.

**Key words:** higher education, the function of state, law, government, university, state educational policy, educational services, educational standards.