**Роль и компетенция государства в управлении военными учреждениями высшего профессионального образования**

Конституцией Российской Федерации предполагается активное влияние государства на экономические, социально-культурные и иные общественные процессы, хотя в самом тексте данного документа термин «государственное управление» не употребляется. На практике влияние государства на жизнедеятельность общества, и его роль в названных процессах наглядно возрастает. Оно нашло свое воплощение в интенсивном нормотворчестве, нарастающем государственно-правовом регулировании упомянутых мероприятий. Современная Россия, хотя и не так быстро, как хотелось бы, продвигается вперед по пути к правовому государству. Главным на этом этапе становится утверждение верховенства и приоритета Закона, выражающего суверенную волю народа. Закон (нормативно-правовой акт), как воплощение и гарант интересов, прав и свобод человека гражданина, становится постепенно универсальным регулятором общественных отношений. В этих условиях государственно-правовая организация процесса управления качественно преобразуется.

Государственное регулирование на сегодняшний момент в широком смысле заключается в установлении государством общих правил поведения (деятельности) участников общественных отношений и их корректировке в зависимости от изменяющихся условий. Его субъектами являются преимущественно органы федеральной законодательной и исполнительной власти. Приоритетными правовыми формами государственного регулирования (управления) становятся законы.

В узком смысле государственное регулирование, следовательно, можно понимать как одну из функций государственного управления. Содержание и механизм осуществления этой функции включают в себя:

- нормативное регулирование путем установления общих правил;

-оперативное применение их в соответствии с задачами, которые надлежит решать управлению;

- контроль за исполнением правовых норм, регулирующих те или иные отношения;

- государственную защиту прав и интересов участников общественных отношений, урегулированных соответствующими правилами;

- координацию и общее направление их деятельности;

- содействие ее успешному осуществлению;

- определение приоритетов в структурной (в нашем случае образовательной) политике;

- государственные контракты (договоры);

- регистрацию;

- лицензирование;

- аккредитацию, переаттестацию и так далее, В этих условиях новое качество обретает сам метод государственного воздействия на те или иные группы общественных отношений. Государственное управление из традиционно директивного, командно-бюрократического преобразуется в статусное.

Верховенство закона составляет одну из существенных отличительных черт формирующегося в России правового государства. В этом плане важно подчеркнуть, что взаимосвязь (соединение) государства с законом, правом качественно преобразуется. Данная взаимосвязь все более проявляется не в плане подчинения права государственной власти (что длительное время обосновывалось советской юридической наукой), а напротив – подчинения государственной власти праву, связанности государства, его органов, всех государственных и общественных организаций, должностных лиц установками права (закона).[[1]](#footnote-1)

Статусное воздействие на субъектов образовательной деятельности представляет собой нормоустановительную деятельность государства, которая дополняется соответствующей правоприменительной деятельностью (регулятивной и правоохранительной). Иными словами, субъекты, наделенные адекватными статусами и активно включившиеся в работу по реализации определенных этими статусами образовательных задач, нуждаются в государственной поддержке, которая требует усиления органов, осуществляющих оперативное государственное управление. А это, в свою очередь, предполагает законодательное решение таких важных вопросов, как:

- разграничение компетенции в области образования между органами государственной власти и органами управления образованием различных уровней;

- обеспечение и защита конституционного права граждан РФ на образование;

- создание правовых гарантий для свободного функционирования и развития системы образования России;

- определение прав, обязанностей, полномочий и ответственности физических и юридических лиц в области образования, а также правовое регулирование их отношений в данной области.

Государство направляет деятельность субъекта в нужное русло путем законодательного установления правового статуса его деятельности в той или иной сфере (в нашем случае – образовательной), определяя цель, основные задачи, средства, правомочия и ответственность. Таким образом, управляемый субъект (образовательное учреждение) освобождается от мелочной опеки, обретает возможность свободно и самостоятельно решать все вопросы своей жизнедеятельности в рамках определенной ему компетенции. Во избежание дублирования и противоречий в процессе принятия управленческих решений, законодатель четко разграничил компетенцию субъектов образовательной деятельности.

Главный смысл статусного государственного управления состоит в том, чтобы в организационно-правовых категориях (императивах) очертить управляемому субъекту содержание и параметры минимально необходимой и ожидаемой от него деятельности. А все, что сверх того военный вуз сможет, в рамках законности, сделать в интересах повышения качества подготавливаемых им специалистов, отнюдь не запрещается, а стимулируется законодателем.

На это указывает само содержание термина «компетентность». Слово «компетенция» латинского происхождения и в переводе на русский язык означает - «совместно достигаю, добиваюсь, соответствую, подхожу». Раскрывая функциональное содержание данного термина энциклопедия определяет его как «совокупность полномочий, прав и обязанностей» какого-либо органа или должностного лица, установленная законом, уставом данного органа или другими положениями».[[2]](#footnote-2)

В литературе данное понятие часто употребляется как синоним понятий «правовой статус», «правовое положение», «правосубъектность».[[3]](#footnote-3)

Предполагается, однако, что этимологический смысл понятия «компетенция» не дает для этого достаточных оснований. «Правовой статус» и «правовое положение», как известно, одинаково обозначают комплекс прав и обязанностей субъекта права, но и они имеют специфические смысловые модусы.

Правовой статус - понятие, которое в общем виде обрисовывает правовое положение конкретного субъекта общественных отношений.

Правовое положение характеризует юридическую позицию этого субъекта через жестко закрепленные законом и принадлежащие только ему права и обязанности. Оба понятия «берут» права и обязанности субъекта в статике.

Понятие «компетенция» в отличие об упомянутых понятий помимо совокупности прав и обязанностей включает в себя волевую целеустремленность их носителя, устанавливая прообразы надлежащего поведения. Здесь совокупность прав и обязанностей субъекта берется в потенциальной динамике. Определяя компетенцию того или иного субъекта деятельности, законодатель имплицитно учитывает его волю, умение (способность) и готовность действовать адекватно.

Думается совсем не случайны в этимологии понятия «компетенция» слова «совместно достигаю». Наверняка это означает одновременную деятельность нескольких субъектов по решению общей задачи. Очевидно – совместно с вышестоящими участниками образовательной деятельности. Их компетенцию в данной сфере мы и проанализируем.

Законодательство об образовании, юридически закрепляющее цель и задачи, основные принципы государственной политики в области модернизации отечественной системы образования, совершенствования ее структуры, качества образовательных стандартов, уровня общекультурной и профессиональной подготовки специалистов, при всей его обоснованности и безупречности носило бы декларативный характер, если бы не включало в себя институциональные механизмы его реализации.

Такими механизмами являются императивные предписания, определяющие содержание и параметры практической деятельности основных участников образовательного процесса, воплощенные в их компетенции.

Речь идет о компетенции Российской Федерации (в лице федеральной законодательной и федеральной исполнительной власти), о компетенции субъектов Российской Федерации, о компетенции органов местного самоуправления, компетенции и ответственности образовательного учреждения. В своей совокупности указанные виды компетенции образуют единое и целостное правовое пространство, единый социально-правовой механизм реализации целей и задач современной государственной политики в области образования.

Поэтому компетенция образовательного учреждения органически связана с компетенциями всех других субъектов, указанных выше, и может быть рационально понята, строго говоря, как часть целого. Обратимся теперь к конкретному анализу компетенции субъектов образовательной деятельности.

Как показывают результаты проведенного исследования ведению Российской Федерации в данной сфере в лице ее федеральных органов государственной власти и органов управления относятся:

- формирование и осуществление федеральной политики в области образования, правовое регулирование отношений в этой области в пределах своей компетенции, разработка и реализация федеральных и международных программ развития образования;

- формирование федеральных государственных органов управления образованием и руководство ими, назначение руководителей этих органов, согласование назначений руководителей образовательных учреждений федерального подчинения, если иное не предусмотрено законом и типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов;

- установление порядка создания, реорганизации и ликвидации образовательных учреждений, установление перечней;

профессий и специальностей, по которым ведутся профессиональная подготовка и профессиональное образование;

- создание, реорганизация и ликвидация образовательных учреждений федерального подчинения, их аттестация и государственная аккредитация, создание независимой от органов управления образованием государственной системы аттестационно-диагностических центров (государственной аттестационной службы);

- организация и координация материально-технического обеспечения Федеральной программы развития образования, ежегодное установление доли федерального дохода, направляемой на финансирование образования;

- регулирование трудовых отношений, установление норм труда и федеральных нормативов его оплаты установление порядка аттестации педагогических кадров образовательных учреждений и работников органов управления образованием, организация федеральной системы их подготовки и переподготовки, установление и присвоение государственных наград и почетных званий работникам образования.

Ведению федеральных органов власти также подлежат и некоторые другие вопросы управления системой образования в целом и военного образования в частности. Выделим среди них информационное и научно-методическое обеспечение системы образования, издание нормативных документов в пределах своей компетенции, лицензирование образовательных учреждений по программам высшего профессионального и послевузовского профессионального образования и выдача лицензии на право ведения образовательной деятельности по указанным программам, а также - контроль исполнения законодательства России в области образования и федеральных компонентов государственных образовательных стандартов.[[4]](#footnote-4)

Как видно, на федеральные государственные органы власти и управления возложены законом основные, принципиально важные вопросы организации в стране современной системы образования и обеспечение ее нормального функционирования и развития. Именно на государство возлагается основное бремя практического разрешения длинного перечня сложнейших конкретных проблем организационного, экономического, социального, научно-методического, кадрового и прочего характера, которое призвано не декларировать очередные масштабные цели и задачи в области образования, а ответственно действовать.

Особого внимания заслуживает предельная конкретизация, (вплоть до детализации) отдельных правомочий федеральных органов государственной власти по вопросам организации и функционирования системы образования. Особенность проявляется и в последующей дифференцированности делегирования полномочий другим участником образовательного процесса: от Правительства до образовательного учреждения.

Однако это не ущемляет интересы и правомочия субъектов федерации в этой важной области их жизнедеятельности: им многое дано как в определении, так и в осуществлении политики в области образования. Но при одном непременном условии: региональная политика не должна противоречить федеральной.

Федеральная власть, определяя компетенцию региональной власти в области образования руководствуется принципом целостности и неделимости основных ценностей жизни и культуры, воплощенных в государственных образовательных стандартах и общечеловеческом опыте организации и осуществлении образовательной деятельности.

Субъективно модернизировать, а тем более, препарировать или игнорировать названные ценности и опыт федеральный закон не разрешает, предоставляя в то же время правомочия субъектам федерации делать все возможное (сверх федерального) для эффективной реализации этих ценностей и этого опыта.

В ведении субъектов Российской Федерации в области образования находятся вопросы, регулирующие:

- определение особенностей порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений, финансового подкрепления государственных гарантий доступности и обязательности основного образования;

- разработку и реализацию республиканских, региональных программ развития образования, в том числе международных, с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных, демографических и других особенностей;

-создание, реорганизацию и ликвидацию образовательных учреждений соответствующего подчинения, лицензированием образовательных учреждений, за исключением лицензирования на право ведения образовательной деятельности по программам высшего профессионального и послевузовского образования;

- установление национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов;

- формированием своих бюджетов в части расходов на образование и создание фондов развития образования, установление местных налогов и сборов на цели образования, нормативов его финансирования[[5]](#footnote-5).

Законодательно установлена компетенция органов местного самоуправления в области образования. Эти органы, как известно, не являются государственными.

Статья 31 Закона Российской Федерации «Об образовании», устанавливающая их компетенцию, начинается с указания на ответственность этих органов. Они ответственны за реализацию права граждан на получение установленного настоящим Законом обязательного основного общего образования, а также - ежегодную публикацию среднестатистических показателей о соответствии федеральным и местным требованиям условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях, расположенных на подведомственных им территориях.

Законодатель к исключительной компетенции в области образования органов местного самоуправления относит:

- планирование, организацию, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) органов управления образованием, образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования;

- формирование местных бюджетов в части расходов на образование соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования;

- обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения, строительства зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, установление дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования;

- назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений и контроль их деятельности и т.д.

Заслуживает внимания 5 пункт 31 статьи - «местные (муниципальные) органы управления образованием не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции государственных органов управления образованием».[[6]](#footnote-6)

Конечно, местное самоуправление в России находится сейчас в стадии становления и его органы на практике еще не обрели достаточной самостоятельности, возможностей (особенно материальных) и опыта для того, чтобы осуществлять свою компетенцию в области образования в полной мере. Большинство подведомственных им вопросов (и не только образовательных) они решают совместно с соответствующими органами власти и управления своего субъекта федерации. Однако это временное явление. Дело в том, что современное местное самоуправление опирается на богатые традиции, накопленные ранее, еще во времена функционирования в России их предшественников – земств.

Земства дореволюционной России, как известно, прославились образцовой организацией на местах сельских школ. Так к 1911 году в России было 27 486 земских школ, которые по общему признанию, отличались лучшей постановкой учебно-образовательной работы по сравнению с министерскими - государственными школами.[[7]](#footnote-7)

Далее важно отметить, что весьма показательной, с точки зрения стабильности, законодательно установленной компетенции, пределах подзаконной деятельности, порядок разграничения компетенции органов государственной власти и органов управления образованием, зафиксированный в ст. 30 Закона РФ «Об образовании». Пункт 1 этой статьи гласит: «Установленная статьями 28 и 29 настоящего Закона компетенция в области образования федеральных органов государственной власти, федеральных органов управления образованием и органов государственной власти субъектов Российской Федерации является исчерпывающей и не может быть изменена иначе как законом».

Указанная стабильность не панацея, она относительна и эффективна только при условии, когда одновременно действует в рамках установленного законодательством правового пространства хорошо отлаженная система оперативного управления.

И законодатель предусмотрел создание такой системы, осуществил разграничение компетенции в области образования, между федеральными органами законодательной и исполнительной власти, Практически указанное разграничение в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществляется законом, регулирующим деятельность Правительства России, 5 апреля 1997 г. Правительством принято постановление № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве общего и профессионального образования Российской Федерации» в котором четко определена его компетенция.

Министерство образования Российской Федерации имеет право:

1) издавать в пределах своей компетенции, в том числе совместно с иными федеральными органами исполнительной власти, нормативные правовые акты в виде приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений, обязательные для выполнения всеми федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся образовательные учреждения, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в ведении Министерства образовательными учреждениями и организациями, давать разъяснения по ним;

2) создавать, переименовывать, реорганизовывать и ликвидировать в установленном порядке находящиеся в ведении Министерства образовательные учреждения и организации, а также вносить изменения в наименования гражданских государственных высших учебных заведений независимо от их ведомственной принадлежности;

3) участвовать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в учреждении фондов и организаций для поддержки развития образования и решения проблем молодежи, научно-технической деятельности, в том числе международной;

4) создавать в установленном порядке при Министерстве научные, научно-технические и другие советы и комиссии, временные научные (творческие) коллективы, экспертные и рабочие группы для решения вопросов развития образования, молодежной политики и научной деятельности;

5) запрашивать в установленном порядке у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, образовательных учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности сведения, материалы и документы, необходимые для осуществления возложенных на Министерство задач;

6) инспектировать в пределах своей компетенции на территории Российской Федерации любые образовательные учреждения и любой орган управления образованием в порядке надзора, а также предоставлять это право другим государственным органам управления образованием;

7) централизовывать до 3 процентов средств федерального бюджета, выделяемых Министерству на содержание находящихся в его ведении образовательных учреждений и организаций и на проведение научно-исследовательских работ в соответствии с функциональной структурой расходов бюджета, и направлять эти средства на приобретение учебного и научно-технического оборудования, бланочно-аттестационной продукции, на проведение актуальных научно-исследовательских работ, необходимость которых возникает в течение года, на обновление библиотечных фондов, на ремонт аварийных зданий и сооружений образовательных учреждений и организаций, находящихся в ведении Министерства;

8) осуществлять в установленном порядке внешнеэкономическую деятельность;

9) устанавливать по обращениям образовательных учреждений соответствие уровня и качества подготовки их выпускников требованиям российских государственных образовательных стандартов;

10) проводить в установленном порядке эксперименты продолжительностью до 5 лет в области использования современных образовательных технологий и организации учебного процесса и научно-исследовательской деятельности в сфере образования;

11) учреждать ведомственные награды, награждать ими и применять иные виды поощрения работников образовательных учреждений и организаций системы образования;

12) лишать права приема к защите диссертаций диссертационные советы, которые допускают грубые нарушения действующего порядка защиты диссертаций;

13) отменять решения диссертационных советов о присуждении ученой степени кандидата наук в случаях грубого нарушения установленного порядка защиты диссертаций;

14) лишать (восстанавливать) в пределах своей компетенции научных и научно-педагогических работников ученых степеней и ученых званий;

15) привлекать в установленном порядке научные учреждения и иные организации, молодежные и детские общественные объединения для разработки вопросов в сфере государственной молодежной политики.

Как видим, государственное законодательное регулирование образовательной сферы на уровне специализированного федерального ведомства - Министерства общего и профессионального образования дополняется оперативным управлением с широким применением традиционных административных форм и методов.

Однако важно то, что оперативная ведомственная управленческая деятельность поставлена здесь в подзаконное положение и риск реанимации или рецидива административно-командных традиций тем самым существенно ограничен.

Весьма показательно, что одной из основных задач Министерства общего и профессионального образования, как говорится в Положении о нем, является контроль за исполнением федерального законодательства и обобщение практики его применения, а также - разработка предложений по его совершенствованию.[[8]](#footnote-8)

Таким образом, как показывает краткий анализ компетенции федеральных, региональных государственных органов власти и органов местного самоуправления в области образования, в настоящее время в стране активно формируется единое и целостное правовое пространство для функционирования российской системы образования, всех субъектов образовательной деятельности, сфокусированное на конкретные образовательные учреждения.

1. См.: Ржевский В.А. Правовое государство: верховенство права и гарантирование прав и свобод человека. В сб. Инновационные подходы в науке, Ростов-на-Дону, 1995. С, 144. [↑](#footnote-ref-1)
2. БСЭ. Третье издание. Т. 12. М., 1973. С. 585. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: от этом Андреев В.К. Правосубъектность хозяйственных органов: сущность и реализация. М., 1986. С. 34-35. [↑](#footnote-ref-3)
4. См. : Закон Российской федерации от 10 июня 1992 г. «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13 января 1996 г.)//Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. №3. ст. 150. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Закон Российской федерации от 10 июня 1992 г, «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13 января 1996 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. ст. 150. [↑](#footnote-ref-5)
6. См. : Закон Российской федерации от 10 июня 1992 г. «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13 января 1996 г.)// Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. №3. ст. 150. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Земские школы. Б.С.Э. Т. 9. 1972. С. 507; Аникин Л.С. Становление местного самоуправления в Российской Федерации. Изд-во Саратовского ун-та. 1997. С. 97-101. [↑](#footnote-ref-7)
8. Положение о Министерстве образования Российской Федерации.// Российская газета, 2000 г. 25 марта. [↑](#footnote-ref-8)