УДК 355.23:378

КОТЕЛЬНИКОВ В.А.

Правовые аспекты регулирования военного профессионального образования в современной России

В статье рассматриваются теоретико-правовые аспекты гражданской правосубъектности военного учебного заведения в их законодательном закреплении в современных условиях развития военного профессионального образования.

Ключевые слова: военное профессиональное образование, правосубъектность военного учебного заведения, управление военным образованием, правовое положение, законодательная база.

Современные трансформации системы военного профессионального образования России сопровождаются сегодня изменением традиционных и появлением новых способов и механизмов правового воздействия на деятельность военных учебных заведений. Вместе с тем специфика правосубъектности военных учебных заведений предопределяет не только особый правовой статус их деятельности, но и специфическое положение в образовательном пространстве государства и структуру собственных органов управления.

Теоретико-правовое осмысление адекватного рационального сочетания общественных, групповых и личных интересов при определении гражданской правосубъектности военного учебного заведения в их законодательном закреплении выступает значимой проблемой развития и реформирования военного образования в целом.

Военно-учебные заведения являются неотъемлемым субъектом права, где регулирование их отношений с государством, обществом и гражданами всегда выражают нормы Конституции Российской Федерации, а также Закона Российской Федерации «Об образовании», Федерального закона «О высшем и послевузовском и профессиональном образовании» и Типового положения о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования.

Основой ведения образовательной деятельности военно-учебными заведениями является то, что их учредителем может выступать исключительно государство. Оно предоставляет военно-учебному заведению на праве оперативного управления требуемую имущественную базу, здания и сооружения, коммуникации и т.д.

А особенностью правового положения военно-учебного заведения является то, что по своей организационно-правовой форме оно представляет собой государственное учреждение, то есть организацию, созданную собственником (государством) для осуществления образовательных, управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемую им полностью или частично.

Военно-учебные заведения строят свою деятельность на основании юридической базы, которую составляют нормы права в области федерального управления образованием.

Законодательство определяет основные задачи и принципы военного образования, его структуру, систему специальных органов управления военно-профессиональным образованием. Специфика отношений в области военного образования отражается в регулирующих эти отношения законодательных актах, которые составляют основу норм права.

Регулирование базиса социальных отношений в правовом государстве в первую очередь выражают нормы Конституции.

Конституция РФ, Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» закрепляют гарантии реализации права гражданина РФ на получение военно-профессионального образования.

Разграничение управленческих полномочий между федеральными и ведомственными органами управления военным образованием в вопросах совместного их ведения реализуется непосредственно в законах, постановлениях и приказах Правительства Российской Федерации и подзаконных актах ведомственных органов управления.

Закон РФ «Об образовании» является важнейшим актом, определяющим основные направления регулирования системы высшего, дополнительного и послевузовского военного профессионального образования. Он закрепил основные принципы построения системы военного образования, сформировал прочную правовую базу, регламентирующую деятельность образовательных учреждений всех типов, наметил пути дальнейших многочисленных позитивных изменений в образовательном процессе. В нем учтена необходимость вхождения России в мировое интеллектуальное пространство, развитие прямых связей с другими государствами, в том числе и в сфере высшего профессионального образования. Уже в первых абзацах Закона подчеркивается, что образование в России осуществляется в соответствии с международным правом. Образование рассматривается в качестве одной из приоритетных сфер государственной деятельности. Важными характеристиками Закона являются уважение прав всех участников образовательного процесса, гарантии реализации прав личности на получение образования соответствующего уровня, автономия учреждений образования.

В настоящее время в области военного образования действует также ряд юридических положений организационного характера. К ним следует в первую очередь отнести: Типовое положение о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования, Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования Российской Федерации, Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования.

Статус военного учебного заведения определяют в первую очередь специализированные нормативно-правовые акты, характеризующие и регламентирующие образовательный процесс в нем, а также правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Регламентации собственно образовательной деятельности военно-учебных заведений посвящены такие акты, как Положение об экстернате в государственных вузах России[1], Положение об итоговой государственной аттестации выпускников вузов в России[2], Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования[3] и др.

В числе источников законодательства о военном образовании следует выделить нормативные договоры и соглашения. Данные акты могут подписываться различными государственными структурами: Федерацией, субъектами Федерации, военными ведомственными органами управления и непосредственно военно-учебными заведениями.

Важное значение для юридического регулирования вопросов управления жизнедеятельностью конкретного военно-учебного заведения имеет локальное нормотворчество. Органы управления военных учебных заведений издают собственные нормативные подзаконные акты, посвященные организационным внутренним правоотношениям, действия которых предусмотрены только в пределах конкретного учебного заведения.

Данные правовые акты имеют много сходных черт с ведомственными актами управленческого регулирования и в условиях демократизации управления и автономности военно-учебных заведений во многом дополняют их. Локальное нормотворчество касается формирования органов управления военно-учебным заведением и других структур, прав и обязанностей профессорско-преподавательского состава, гражданских сотрудников и обучающихся, порядка взаимоотношений между структурными подразделениями, регламентации учебного процесса, научной, воспитательной и методической деятельности и др.

Действующее федеральное законодательство позволяет определять высшее военное учебное заведение в Российской Федерации как образовательное учреждение, имеющее статус юридического лица и реализующее в соответствии с лицензией образовательно-профессиональные программы высшего и послевузовского профессионального образования.

Соответственно, являясь юридическими лицами, военные вузы могут участвовать в правовых отношениях, приобретать права и обязанности, самостоятельно осуществлять их, нести ответственность за свою деятельность и ее результаты.

При рассмотрении особенностей и специфики статусного правового положения военных учебных заведений следует исходить из того, что в соответствии с положениями Закона РФ «Об образовании» действие законодательства Российской Федерации в области образования распространяется на все образовательные учреждения на территории Российской Федерации независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности.

Военно-учебное заведение, как и любое другое образовательное учреждение в Российской Федерации, является юридическим лицом. Права юридического лица у военного учебного заведения в части ведения финансово-хозяйственной деятельности, предусмотренной его уставом и направленной на подготовку и сопровождение образовательного процесса, возникают с момента его государственной регистрации. Права на ведение образовательной деятельности возникают с момента выдачи ему государственной лицензии на право ведения данного вида деятельности.

Статусное управленческое воздействие государства на субъекты образовательного процесса представляет собой нормотворческую и нормоустановительную деятельность, 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, что, в свою очередь, предполагает законодательное решение таких важных вопросов, как:

– обеспечение реализации права граждан России на образование;

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

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

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

Базовый акцент государственного управления образованием заключается в том, чтобы в организационных и правовых категориях очертить учебно-образовательному учреждению содержание и параметры минимально необходимой и ожидаемой от него деятельности.

На федеральные государственные органы власти и управления возложены законом основные, принципиально важные вопросы организации в государстве современной системы военно-профессионального образования и обеспечения ее нормального функционирования и динамичного развития. На государство возлагается решение сложнейших конкретных задач организационного, экономического,

социального, научно-методического и кадрового характера в области военного образования.

В федеральном ведении в области военного образования, в частности, находятся вопросы, регулирующие в первую очередь[4]:

– разработку и реализацию программ развития военного образования с учетом приоритетов национальной безопасности, а также национальных социально-экономических, экологических, культурных, демографических особенностей;

– разработку современных действенных образовательных стандартов и программ с учетом ведомственной специфики;

– обеспечение и проведение государственной аттестации обучающихся военных учебных заведений, освоивших образовательные программы;

– формирование бюджета субъекта Российской Федерации в части расходов на военное образование;

– установление нормативов финансирования военного образования в Российской Федерации;

– установление для образовательных учреждений санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений и др.

Перечень вопросов, приведенный в нормах статьи 29 Закона Российской Федерации «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 (в ред. Федерального закона от 27.12.2009 № 374-ФЗ), не является исчерпывающим, так как за его рамками остаются многие вопросы по регулированию большой группы отношений, являющихся составной частью образовательной деятельности военного вуза.

Осуществление разграничения компетенции в области образования между федеральными органами законодательной и исполнительной власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществляется законом, регулирующим деятельность Правительства России. 15 июня 2004 года Правительством было принято Постановление № 280 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации»[5], в котором определена его компетенция.

Министерство образования и науки Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров, интеллектуальной собственности, а также в сфере воспитания, опеки и попечительства над детьми, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений.

В сфере образовательной деятельности Министерство образования и науки Российской Федерации делегирует свои полномочия по контролю и надзору на Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки, которая, в свою очередь, осуществляет[6]:

– функции по контролю и надзору в области образования;

– лицензирование и государственную аккредитацию образовательных учреждений высшего профессионального образования;

– надзор за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий Российской Федерации в области образования;

– контроль качества образования;

– контроль за расходованием средств в области образования в пределах своей компетенции;

– организационное и техническое обеспечение работы Высшей аттестационной комиссии;

– рассмотрение вопросов присвоения и лишения ученых званий;

– выдачу разрешения на создание советов по защите диссертаций;

– организацию контроля качества подготовки выпускников и др.

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.

К компетенции военно-учебных заведений как образовательных учреждений согласно части 2 ст. 32 Закона Российской Федерации «Об образовании» следует отнести[7]:

– материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса в военно-учебном заведении;

– подбор и расстановку кадров;

– организацию научно-методического обеспечения образовательного процесса военного вуза;

– разработку образовательных программ и учебных планов;

– определение структуры управления деятельностью вуза, штатного расписания, распределение должностных обязанностей;

– разработку и принятие устава военного учебного заведения;

– разработку внутреннего распорядка дня военно-учебного заведения;

– самостоятельное формирование контингента обучающихся (слушателей, курсантов) в пределах оговоренной лицензией квоты;

– самостоятельное осуществление образовательного процесса в соответствии с лицензией и свидетельством о государственной аккредитации;

– осуществление текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации курсантов и слушателей;

– обеспечение материально-бытовых условий содержания слушателей и курсантов;

– создание в военно-учебных заведениях необходимых условий для работы и организации общественного питания и медицинского обеспечения сотрудников;

– координацию деятельности в военно-учебном заведении общественных организаций (объединений), не запрещенных законом;

– осуществление иной деятельности, не запрещенной законодательством России и предусмотренной уставом военно-учебного заведения.

Закон определяет достаточно широкую компетенцию военно-учебных заведений как образовательных учреждений, охватывая все стороны и аспекты их многогранной жизнедеятельности. Конечно, здесь вполне может возникнуть вопрос: необходима ли такая детализация? Ведь есть Типовое положение о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования[8], кроме того, каждый вуз имеет свой устав.

Да, здесь имеет место дублирование правосубъектности военно-учебного заведения. Но суть в данном случае не в этом, а в том, что выдержана субординация нормативных правовых актов, которые ее устанавливают в юридической логике: Закон – Положение – Устав. Это является неотъемлемым условием нормального функционирования военных образовательных учреждений.

Закон «Об образовании», имеющий высшую юридическую силу, предопределяет содержание подзаконных актов в сфере военного образования. Устанавливая развернутую компетенцию военно-учебного заведения, законодатель тем самым акцентирует внимание на всех институциональных системных элементах организации образовательной деятельности, санкционируя в то же время их самоценность и юридическую значимость каждого из них.

В то же время нельзя не отметить, что, учитывая специфику образовательной деятельности военно-учебного заведения, закон наделяет его правосубъектностью юридического лица, определенной автономией и академическими свободами.

Под автономией военно-учебного заведения понимается его самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, методической, воспитательной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом вуза.

Профессорско-преподавательскому составу, научным работникам и обучающимся военно-учебного заведения предоставляются определенные академичес-

кие свободы, в том числе свобода педагогического работника излагать учебный предмет по своей методике, выбирать темы для научных исследований и проводить их своими методами, а также свобода курсанта получать знания согласно своим склонностям и потребностям[9].

Совокупность прав, обязанностей и свобод военно-учебного заведения как образовательного учреждения соотносится с определенной правовой ответственностью.

Все военные учебные заведения несут в установленном законодательством Российской Федерации порядке ответственность за[10]:

– невыполнение функций, отнесенных к его компетенции;

– жизнь и здоровье слушателей, курсантов и работников военного вуза в рабочее время;

– нарушение прав и свобод слушателей, курсантов и работников вуза;

– реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебными планами и графиками учебного процесса;

– качество образования выпускников военно-учебного заведения;

– иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Также военно-учебные заведения подвергаются государственной экспертизе.

Получение лицензии установленного государственного образца означает признание за военно-учебным заведением права ведения образовательной деятельности. А право именоваться военно-учебным заведением и выдавать выпускникам документы об образовании государственного образца возникает с момента государственной аккредитации, которая означает юридическое признание прав и способности военного образовательного учреждения осуществлять свою деятельность на уровне не ниже официально признанных норм и стандартов. С момента государственной аккредитации, подтвержденной свидетельством о государственной аккредитации, военно-учебное заведение приобретает определенные юридические права, в том числе на выдачу своим выпускникам документа, подтверждающего статус полученного образования.

Военно-учебным заведениям предоставляются законом автономия и академические свободы, стимулируется их позитивная юридическая ответственность как структурный элемент компетенции. Одновременно резко повышаются требования к качеству подготавливаемых ими специалистов, усиливается государственный гражданский контроль за качеством образования и компетенциями военных специалистов. В этих условиях существенно возрастает роль и значимость социального контроля за осуществлением военно-учебным заведением образовательной деятельности, ролью воинского коллектива и его малых социальных групп в осуществлении образовательной и воспитательной деятельности.

Таким образом, по своей организационно-правовой форме военно-учебное заведение является государственным учреждением, созданным государством для осуществления образовательных, управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Что же касается учебной деятельности, то военно-учебные заведения осуществляют подготовку военных специалистов по государственным образцам и в соответствии с государственными образовательными стандартами.

Свою деятельность военно-учебные заведения осуществляют на основании как федеральных законов, так и подзаконных актов министерств и ведомств, в систему которых они входят.

Имеется существенная специфика и в способах исполнения обязательств военным образовательным учреждением в образовательных правоотношениях, а именно, взаимоотношениях военно-учебного заведения с обучающимися. Как обязанная сторона правоотношения военное учреждение несет ряд обязательств по отношению к ним. В соответствии с действующим законодательством оно обязуется обеспечивать качество образования своих выпускников, реализацию в полном объеме образовательных программ, создание необходимых условий для учебы, труда и отдыха, организацию питания, обеспечить обучающихся денежным и вещевым довольствием, а также гарантиру-

ет дальнейшее трудоустройство по специальности.

Современное законодательство не сводит осуществление правосубъектности военно-учебного заведения как образовательного учреждения к действиям лишь его руководства, а требует от этого руководства активного включения в процесс создания соответствующих образовательных прав и обязанностей всех сотрудников военно-учебного заведения.

Военно-учебное заведение обеспечивается за счет бюджетных средств и остается государственной собственностью.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7 ФКЗ) // Российская газета. 2009. № 7. 21 янв.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29.06.2009 № 132-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 24.07.2008 № 161-ФЗ) //Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301).

3. Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 (в ред. Федерального закона от 27.12.2009 № 374-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3.

4. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22.08.1996 № 125-ФЗ (в ред. Федерального закона от 13.02.2009 № 19-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 26.08.1996. № 35. Ст. 4135.

5. Федеральный закон от 28.05.1998 № 78-ФЗ «О статусе военнослужащих» (в ред. Федерального закона от 14.03.2009 № 34-ФЗ)// Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

6. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в ред. Федерального закона от 28.06.2009 № 126-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2005 № 803 (в ред. Постановления Правительства РФ от 24.03.2008 № 199) «О Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 годы»// Собрание законодательства РФ. 09.01.2006. №2. Ст. 186.

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.02.2009 № 142 «Об утверждении правил разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов» // Собрание законодательства РФ. 02.03.2009. № 9. Ст. 1110.

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2004 №280 (в ред. Постановления Правительства РФ от 31.03.2009 № 278) «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 21.06.2004. №25. Ст. 2562.

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 300 (в ред. Постановления Правительства РФ от 25.06.2009 № 535) « Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» // Собрание законодательства РФ. 28.06.2004. № 26. Ст. 2670.

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.01.2009 № 82 «Об утверждении Типового положения о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования» // Собрание законодательства РФ. 16.02.2009. № 7. Ст. 837.

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.07.2008 № 522 (в ред. Постановления Правительства от 18.05.2009 № 414) «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций» // Собрание законодательства РФ. 21.07.2008. № 29 (ч. 2). Ст. 3520.

13. Высшее образование России: состояние и проблемы развития. М., 2004.

14. Гражданское право. Учебник. Часть 1 / Под ред. А.П. Сергеева. М.: ТК Велби, 2009.

15. Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании. Теоретические проблемы совершенствования. М., 2006.

16. Кинелев В.Г. Региональная политика в области высшего образования: какой ей быть? // Высшее образование в России. 2005. № 6.

17. Особенности современного развития высшего образования в ведущих странах мира. М., 2006. 118 с.

18. Военный энциклопедический словарь. М.: Воениздат, 1989.

[1] Приказ Минобразования РФ от 14.10.1997 № 2033 «Об утверждении Положения об экстернате в государственных, муниципальных высших учебных заведениях Российской Федерации» //Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1997. № 23.

[2] Приказ Минобразования РФ от 25.03.2003 № 1155 «Об утверждении Положения об итоговой государственной аттестации выпускников высших учебных заведений Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 91. 15 мая.

[3] Приказ Минобразования РФ от 28.06.2000 № 1950 «Об утверждения порядка реализации государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования в высших военно-учебных заведениях федеральных органов исполнительной власти, в которых в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 № 53-ФЗ предусмотрена военная служба».

[4] Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 (в последней ред.) //Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 150.

[5] Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2004 № 280 (в последней ред.) «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации».

[6] Постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 300 (в ред. Постановления Правительства РФ от 05.02.2011) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки»/ / Собрание законодательства РФ. 28.06.2004. №26. Ст. 2670.

[7] Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 (в последней ред.) // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 150.

[8] Постановление Правительства Российской Федерации от 31.01.2009 № 82 «Об утверждении Типового положения о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования» // Собрание законодательства РФ. 16.02.2009. № 7. Ст. 837.

[9] Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании»(в последней ред.), ст. 3 //Собрание законодательства РФ. 26.08.1996. № 35. Ст. 4135.

[10] Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании» (в последней ред.) ст. 3 // Собрание законодательства РФ. 26.08.1996. № 35. Ст. 4135.