**Специфические особенности реализации компетенции вузами Пограничной службы России**

Все изложенное определяет компетенцию и ответственность высшего военно-учебного заведения как типичного образовательного учреждения в рамках единой государственной системы образования.

Однако данные вузы имеют и свои специфические особенности и, прежде всего как учреждение, входящее в систему военных подразделений (например, Пограничная служба России). Административно-правовое положение структурных подразделений «силовых ведомств» в настоящее время определено достаточно четко. Так в статье 11 Федерального закона « Об обороне» (от 31.05.96 г. № 61-ФЗ) указывается, что Вооруженные силы РФ состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций.

В Уставе внутренней службы ВС РФ, утвержденном указом Президента РФ от 14.12.93 г. закреплены следующие виды воинских частей:

* непосредственной воинские части;
* корабли;
* штабы;
* управления;
* учреждения;
* предприятия;
* организации;

- военные образовательные учреждения высшего профессионального образования.[[1]](#footnote-1) И в этом своем качестве они не могут не иметь дополнительных правомочий и юридических обязанностей.

Рассмотрим теперь особенности правового положения высшего учебного заведения Пограничной службы Российской Федерации как учреждения силового, правоохранительного ведомства.

Типовое положение о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования Федеральной пограничной службы Российской Федерации в полной мере учитывает требования Российского законодательства в сфере образования о типах и характере учредителей образовательных учреждений. Согласно данному Типовому положению, высшим учебным заведением Федеральной пограничной службы Российской Федерации является государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования, имеющее статус юридического лица и реализующее в соответствии с лицензией военные образовательные программы высшего профессионального образования, отмечается далее, создается, реорганизуется и ликвидируется Правительством Российской Федерации по представлению Пограничной службы Российской Федерации. После издания акта о создании высшего военно-учебного заведения функции его учредителя выполняет Пограничная служба России.

Непосредственное руководство высшим образованием в системе Пограничной службы Российской Федерации осуществляет Главное управление вузов ФПС России. В этом, в частности, четко и в полном объеме проявляются принципиальные и наиболее существенные положения законодательства, устанавливающие что учредителем образовательных учреждений Федеральной пограничной службы Российской Федерации может быть только Правительство Российской Федерации. В Уставах высших учебных заведений данные положения получают свою конкретизацию применительно к характеру и истории вуза.

Так, например, в Уставе Московского военного института Федеральной пограничной службы Российской Федерации, определено – МВИ ФПС РФ – государственной высшее военно-учебное заведение, реализующее в соответствии с лицензией образовательные программы военно-профессиональной подготовки, ведущее научные исследования и осуществляющее переподготовку и повышение квалификации офицерских кадров тактического уровня.

Институт является юридическим лицом, имеет Боевое Знамя, печать с изображением Государственного герба Российской Федерации, свое условное и полное название, штамп, самостоятельный баланс, делопроизводство и обладает обособленной частью государственной собственности.

Институт в своей деятельности руководствуется Конституцией России, законами Российской Федерации «Об образовании», «О высшем послевузовском профессиональном образовании», общевоинскими уставами, иными законодательными и нормативно-правовыми актами (приказами и директивами Пограничной службы России), Уставом вуза.

Образовательную деятельность Московский военный институт Федеральной пограничной службы Российской Федерации осуществляет на основании лицензии № 16Г – 1009 от 30 ноября 1995 года, выданной Государственным комитетом Российской Федерации по высшему образованию. Номенклатура направлений (специальностей), уровней подготовки, переподготовки, программ дополнительного образования и контрольные нормативы условий осуществления образовательного процесса институтом осуществляются в соответствии с Приложением к лицензии. Институт считается имеющим государственную аккредитацию согласно постановлению Госкомвуза России от 30 ноября 1994 года № 6.

Как видно из текста анализируемого Устава, высшее учебное заведение ФПС России в своей деятельности руководствуются, кроме нормативных актов федерального уровня и чисто ведомственными нормативными актами.

Это предопределяется, прежде всего, тем, что рассматриваемое высшее учебное заведение является важным структурным элементом в системе Пограничной службы России и, следовательно, а наличии определенных фактических обстоятельств, и в системе правоохранительных органов Российской Федерации. Данная особенность закрепляется в положении о структурных подразделениях вуза, в котором говорится о том, что постоянный и переменный состав Московского военного института Федеральной пограничной службы Российской Федерации может привлекаться в установленном законом порядке для решения задач не связанных с учебной деятельностью (охрана государственной границы Российской Федерации, охрана общественного порядка, ликвидация последствий чрезвычайных происшествий и другие задачи).

Как видно, вуз Пограничной службы России именуется учреждением, но не органом. С такой формулировкой трудно не согласиться, ибо вуз не наделяется полномочиями и функциями «практического» органа пограничной службы. Вместе с тем, употребление термина «учреждение» применительно к вузу Пограничной службы требует своей конкретизации и носит в определенной мере условный характер.

Дело в том, что в случаях привлечения учебного заведения Федеральной пограничной службы к охране государственной границы, общественного порядка, ликвидации последствий чрезвычайных происшествий и другим мероприятиям, его постоянный и переменный состав выполняют поставленные задачи методами и приемами, которые свойственны органам и войскам пограничной службы, но только на период выполнения названных выше задач, учреждением, учебным заведением.

С точки зрения системного подхода высшее военно-учебное заведение представляет собой элемент определенной системы, а именно силового (военного) ведомства. Для данной системы, равно как и идея других систем, необходимо наличие не менее двух элементов, взаимосвязь этих элементов, наличие признаков присущих только данной системе и отличающих ее от других. В социальных системах, к которым относится и правоохранительные (военные) ведомства своеобразие названных признаков предполагает последовательное применение положений науки управления. В ней, как известно, находит свое воплощение принцип иерархии систем (принцип субординации). «Сочетание принципа иерархичности управления с принципом обратной связи, придает системам управления свойство устойчивости, состоящее в том, что система автоматически находит оптимальные состояния при довольно широком круге изменений внешней обстановки».[[2]](#footnote-2)

Иерархичность предполагает точное определение компетенций и функций управленческих звеньев. Без этого организованная система не сможет действовать четко и целенаправленно.

Социальная система может быть представлена как объединение групп людей, которые расположены в определенном порядке, соподчинении.

Специфической управляемой социальной системой, осуществляющей охрану границ России, охрану прав и свобод граждан являются органы и войска Пограничной службы Российской Федерации.

Понятие «органы и войска Пограничной службы России», объединяет любое системное образование, имеющееся в рамках единой системы Пограничной службы. Отсюда можно предположить, что в случае привлечения высших учебных заведений к охране границ, общественного порядка, ликвидации последствий чрезвычайных происшествий и другим подобным мероприятиям, они берут на себя выполнение функций органов и войск Пограничной службы России.

Нынешнее состояние законности и уровень правопорядка в стране является крайне неудовлетворительным. Основная причина происходящего кроется в несогласованной работе органов исполнительной власти – «нет порядка в стране потому, что нет порядка во власти».

Для преодоления подобных кризисных явлений, поразивших властные (в том числе правоохранительные структуры) Президентом России были определены основные направления реформирования исполнительной власти. Среди них:

- радикальное усиление регулирующей и контрольной функций органов исполнительной власти вместо сохраняющегося директивного управления;

- повышение роли перспективного и текущего прогнозирования для принятия стратегических решений, принятие упреждающих мер. Это позволит предотвращать негативные явления и процессы, либо смягчать их последствия;

- установление эффективной обратной связи с институтами гражданского общества, создание благоприятных условий для контроля общества за деятельностью государственного аппарата.

Вызывают опасения серьезные недостатки ведомственного нормотворчества, в стране, «к сожалению, еще сильна инерция прошлого - издание излишних нормативных ведомственных актов. Эта инерция подпитывается тем, что большинство государственных служащих по-прежнему руководствуются не законами, а инструкциями. Многие ведомственные акты либо повторяют нормы законов, указов Президента, либо противоречат им, извращают их суть».

Сложившаяся в современном мире «не здоровая» ситуация, активизация международного терроризма, нестабильность и напряженность на границах Российской Федерации, имеют самое прямое, непосредственное отношение к высшим учебным заведениям Федеральной пограничной службы России. Время предъявляет необычайно высокие требования ко всей их многогранной жизнедеятельности. Профессорско-преподавательский состав призван активизировать свою научно-исследовательскую деятельность по разработке актуальных проблем отечественной государственности, путей укрепления в стране законности и правопорядка, повышения эффективности форм и методов деятельности органов Пограничной службы России и пограничных войск, совершенствования учебно-воспитательного процесса.

Слушателям (курсантам) необходимо помочь осознать, что их ждет на практической работе, к чему и как они должны себя готовить.

Современная ситуация на границах России и за ее пределами, изощренность международного терроризма, организованной преступности, нарастание коррупции во властных структурах, появление новых, нетрадиционных форм и методов антиобщественных деяний и преступных посягательств качественно преобразуют подходы в борьбе с подобными явлениями. Пограничникам в силу специфики своей деятельности часто приходится сталкиваться с этим. Отсюда вытекает необходимость дальнейшего реформирования вузов Пограничной службы Российской Федерации с целью соответствующего повешения качественного уровня подготовки специалистов.

А этого можно добиться лишь путем одновременного согласования, сбалансированного совершенствования вузов ФПС как образовательных учреждений и как самостоятельных учреждений Пограничной службы России.

Подготовка высококвалифицированных специалистов для службы в не всегда благоприятных социальных условиях (в условиях границы), органически включает в себя наряду с образовательной, целенаправленную и эффективную воспитательную работу. И это четко зафиксировано в уставах соответствующих вузов.

Характер и содержание служебной деятельности будущих специалистов в тех или иных формах будут отличаться действиями в условиях экстремальных ситуаций, требующих повышенных морально-волевых и физических характеристик. К сожалению, такими качествами обладают далеко не все выпускники пограничных вузов.

По статистическим данным, через год после выпуска тридцать процентов выпускников высших учебных заведений покидают войска. В этих условиях, становится очевидной необходимость органического соединения в деятельности высших учебных заведений Пограничной службы России демократических принципов с жестким, строго регламентированным распорядком повседневной жизни учреждения, с выполнением учебных и служебно-боевых задач.

Подобный подход к организации жизнедеятельности учебных заведений Пограничной службы отнюдь не самоцель, не своеобразный запас сил на случай чрезвычайных ситуаций, а средство формирования всесторонне подготовленного специалиста – офицера границы. Не случайно в Типовом положении о военном образовательном заведении высшего профессионального образования, зафиксировано: «Воспитательные задачи высшее учебное заведение решает, исходя из требований профессиональной деятельности соответствующих органов». В положении подчеркивается, что это профессиональное воспитание и реализуется оно не только в учебной и научной, но практической, и общественной деятельности обучающихся.

Права и обязанности слушателей, курсантов, являющихся лицами рядового или начальствующего состава, определяются на ряду с законодательством России об образовании. Руководством по организации прохождения военной службы в пограничных войсках Российской Федерации, нормативными актами Пограничной службы России и уставом вуза.

В целях обеспечения практической направленности учебного и воспитательного процесса высшее военно-учебное заведение может привлекаться к охране государственных границ России, к обеспечению общественного порядка, ликвидации последствий чрезвычайных происшествий и другим мероприятиям.

Следует подчеркнуть, что организация образовательно-воспитательного процесса и внутреннего распорядка осуществляется строго в соответствии с требованиями воинской службы. Дисциплина здесь является одним из отраслевых видов государственной дисциплины. В ее основе лежат как общие требования трудовой и учебной дисциплины, так и жесткие требования воинской дисциплины.

Слушателям (курсантам), закончившим военное образовательное учреждение высшего профессионального, присваивается воинское звание лейтенант и они направляются для прохождения службы в органы и войска Федеральной пограничной службы Российской Федерации.

#### Выводы по главе

Таким образом, управление высшим учебным заведением Пограничной службы России осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, ведомственными нормативными актами, уставом вуза.

В данной главе были рассмотрены исходные предпосылки формирования адекватного правового положения высших военно-учебных заведений (на примере МВИ ФПС России), обусловленные сущностью, содержанием основными направлениями реформы отечественной системы образования и характером и методами ее правового обеспечения. Основное внимание уделялось системно-структурному анализу этого двуединого процесса и его влияния на становление гражданской правосубъектности данных вузов, как образовательных учреждений, путем наделения их статусом юридического лица и установления оптимальных параметров компетенции и ответственности. Полномочия военных вузов находятся в субординационной зависимости от руководства тех ведомств структуре которых они находятся. Это и определяет специфику реализации ими своих полномочий предусмотренную федеральным законодательством для всех высших учебных заведений России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенного исследования можно сделать следующие обобщения и выводы.

1. Новая образовательная система возникает как система открытого, гибкого, индивидуализированного, созидающего знания непрерывного образования человека в течение всей его жизни. Глобальность – ее отличительная черта. Важной чертой новой образовательной системы и процессов ее становления является глобальность, т.е. мировой характер с присущими глубинными процессами. Эта черта отражает наличие интеграционных процессов в современном мире, интенсивных взаимодействий между государствами в разных сферах общественной жизни. Существуют различные пути интернационализации, глобализации образования. Однако наиболее перспективный из них - создание образовательной системы на базе глобальной информационной инфраструктуры, которая развивается в процессе перехода к информационному обществу. Итак, для новой образовательной системы, возникающей в процессе преодоления мирового кризиса образования, характерны следующие основные черты:

- В новой системе функции образования выполняют самые различные социальные институты, а не только школа; важнейшие образовательные функции берут на себя предприятия.

- В основе новой образовательной системы — современные компьютерные и телекоммуникационные технологий хранения, обработки и передачи информации, которые дополняются традиционными информационными технологиями.

- Для новой образовательной системы характерно становление и утверждение рыночных механизмов, формирование и развитие рынка образовательных продуктов и услуг.

Такая характеристика возникающей новой системы образования выявляет чрезвычайную сложность и противоречивость процессов ее становления и развития. Их ход во многом зависит от того насколько эффективные методы будут применяться в управлении этими процессами. Роль управления в деятельности такой быстро развивающейся и усложняющейся системы существенно возрастает.

2. Сложность, неоднородность и известная противоречивость проблем правового положения высшего военного учебного заведения в современной системе образования обусловлены целым рядом причин, среди которых необходимо выделить следующие:

а) неоднородность социальных функций данных вузов, их включенность одновременно в систему различных групп общественных отношений: образовательных, правоохранительных, военных, социальных, управленческих, трудовых, хозяйственно-экономических и других, которые регулируются различными специфическими методами правового воздействия;

6) незавершенность процесса обновления и реформирования реального содержания этих отношений и их правового освоения;

в) уникальная сложность ведущей для вуза группы - образовательных отношений, которые не имеют универсального метода правового регулирования и трудно поддаются адаптации к рыночным механизмам. Их невозможно адекватно упорядочить инструментами лишь гражданской правосубъектности вуза, путем наделения его статусом юридического лица;

г) масштабность и инновационность реформы образования в России предполагает не только обновление ее правовой базы, но и синхронизацию подходов и методов правового регулирования;

д) очевидны и сложности, связанные с состоянием государственного финансирования учреждений и организаций образовательного комплекса.

3. Необходимость создания единого, целостного механизма правового регулирования на базе уже сложившихся и эффективно действующих правовых институтов образовательного законодательства и обеспечения полного и системного регулирования отношений в сфере образования. Для создания в системе образования органичной, непротиворечивой, эффективно действующей системы норм права необходимо завершить процесс совершенствования правового регулирования образовательных отношений применительно к рыночным условиям.

В этой связи, по мнению автора, подготовка и принятие Кодекса Российской Федерации об образовании является кардинальной мерой, призванной обеспечить наиболее полное соответствие системы действующих норм права современному состоянию образовательных отношении и устранить большую часть недостатков, имеющихся в действующих федеральных законах и иных нормативно-правовых актах, принятым по вопросам образования.

Как основополагающий законодательный акт Кодекс РФ об образования позволит успешно решить ряд взаимосвязанных задач:

- выделить образовательные отаошения в качестве особого вида общественных отношений, определяющих специфику и своеобразие образовательного права как самостоятельной отрасли законодательства, и разработать адекватаыи этим отнощениям метод правового регулирования;

- закрепить роль и задачи образования в современном обществе;

- поднять уровень законодательного регулирования значительной части отношений в сфере образования, которые все еще регулируются преимущественно подзаконными нормативно-правовыми актами;

- сократить неоправданное множество нормативно-правовых актов, действующих в сфере образования, и устранить такие недостатки, как пробелы, противоречия, повторы отдельных норм различными нормативно-правовыми актами;

- обеспечить нормы Кодекса действенным механизмом их реализации в конкретных правоотношениях, устранив декларативные, действующие только формально нормативные предписания и значительно повысив эффективность действия образовательного права в целом;

- оптимизировать соотношение образовательного права с другими отраслями права, конкретизировав и уточнив предметное содержание комплексных институтов как основных способов взаимосвязи образовательного права и других отраслей права и исключить нормы других отраслей права, которые содержатся в федеральных законах и иных источниках образовательного законодательства.

Задачи Кодекса видятся и в том, чтобы: 1) создать единый, целостный механизм правового регулирования на базе уже сложившихся и эффективно действующих правовых институтов образовательного законодательства и обеспечить полное и системное регулирование отношений в сфере образования; 2) привести законодательство Российской Федерации в соответствие с нормами и принципами международного права; 3) творчески использовать передовой зарубежный опыт, адаптировать его с учетом специфики образовательных отношений в Российской Федерации на данном этапе ее развития; 4) учесть законотворческий опыт субъектов Российской Федерации.

4. Линия законодателя на последовательное и всестороннее правовое обеспечение эффективной и продуктивной деятельности образовательных учреждений получает свое продолжение в наделении их соответствующей компетенцией. Если статус юридического лица дает военному вузу гражданское самоопределение, самостоятельность и правосубъектность, то компетенция определяет его конкретные права и обязанности, придавая тем самым его правосубъектности специальный характер. Государство, как гарант достижения целей образовательной реформы, законодательно закрепляет наиболее общие принципы своей политики в области образования и компетенцию не только образовательных учреждений, но и соответствующих властных структур по всей вертикали власти, от федеральной до местного самоуправления.

Здесь единое образовательно-правовое пространство дополняется элементами административно-управленческого характера. Важно подчеркнуть, что речь идет не о командно-административном методе управления, а о статусном, путем законодательного установления правомочий и ответственности субъектов образовательной деятельности.

Таким образом, военные вузы, как образовательные учреждения, по своему правовому положению «выводятся» за рамки ведомственного подчинения. Их права и обязанности, а также ответственность выравниваются по общим, единым для всех вузов страны критериям и стандартам. И это получает свое отражение не только в переименовании данных учебных заведений, но и в определенной модернизации, демократизации, интеллектуализации всей их уставной жизнедеятельности. В частности, впервые за всю историю своего существования военные вузы получили законодательно закрепленное право на академические свободы и, разумеется, обязанность академической же ответственности.

5. Вместе с тем, оставаясь учреждением правоохранительного ведомства, высшее военно-учебное заведение профессионального образования, в силу особой специфики подготавливаемых кадров и других обстоятельств, обладает признаками специальной структуры со всеми вытекающими отсюда последствиями, затрагивающими организационные, трудовые, социальные и иные отношения и порядок их правового регулирования. В этом своем качестве данный вуз имеет определенные социальные привилегии по сравнению с иными вузами и дополнительные служебные обязанности, которые регулируются соответствующими федеральными и ведомственными нормативными актами.

На практике далеко не всегда бывает просто разграничить образовательные и служебные приоритеты в конкретных ситуациях жизнедеятельности коллектива вуза, его групп и членов и точно определить какими нормативными положениями (федеральными или ведомственными) следует руководствоваться. И это усложняет прикладное значение существующего правового положения рассматриваемого вуза.

6. Наполняясь новым, демократическим содержанием компетенция вузов Пограничной службы России как субъектов образовательной деятельности, расширяется их гражданская правосубъектность по всей вертикали правовых связей.

Образовательная компетенция, как отмечалось, представляет собой сушностную характеристику правосубъектности вуза как субъекта образовательной деятельности. Иными словами, она обозначает его целевую способность быть активным обладателем соответствующих (связанных с образовательной деятельностью) прав и обязанностей.

Однако, как известно, нормы права становятся реальной силой лишь тогда, когда люди руководствуются ими в процессе своего поведения, своей деятельности. Социальное действие права означает сначала перевод потребностей и интересов общества на правовой язык, затем правовых предписаний - в поведение физических и юридических лиц. Поэтому в литературе различаются понятия «установление компетенции» и «осуществление компетенции».

Осуществление компетенции образовательного учреждения это уже иная его правосубъектная форма, относящаяся к приобретению, изменению, прекращению, реализации и защите субъективных прав и обязанностей данного учреждения. Такое понимание образовательной компетенции и ее осуществления позволят выявить специфическое в пределах общего понятия образовательного учреждения, обосновать возможность и параметры осуществления компетенции не только администрацией (руководством) вуза, но и его структурными подразделениями (факультетами, кафедрами, отделами, службами, коллективами и т.д.).

И это чрезвычайно важно в условиях нынешней демократизации жизнедеятельности образовательных учреждений. В недавнем прошлом правосубъектность участника гражданского оборота сводилась к правам юридического лица, а осуществление ее - к действиям органа юридического лица (ст. 28 ГК РСФСР). Нынешнее наделение вуза статусом юридического лица (ст. Закона «Об образовании») сопровождается расширением правомочий его структурных подразделений вплоть до создания по доверенности вуза в его структуре самостоятельных субъектов образовательной деятельности. А Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» содержит специальную главу о субъектах учебной и научной деятельности в системе высшего и послевузовского профессионального образования, их правах и обязанностях. Студенты, слушатели, аспиранты, соискатели и докторанты представлены как активные участники осуществления вузом его компетенции.[[3]](#footnote-3)

Так что, современное законодательство отнюдь не сводит осуществление правосубъектности вуза, как образовательного учреждения, к действиям лишь его руководства, а требует от этого руководства активного включения в процесс создания соответствующих образовательных прав и обязанностей всего коллектива учебного заведения.

Общий вывод: содержательные императивы реформы образования и их правовое выражение предъявляют военным вузам, как образовательным учреждениям, высокие требования и одновременно наделяют их новым, соответствующим этим требованиям, правовым статусом. Диапазон прав и свобод, обязанностей и ответственности не только существенно расширяется, но и приобретает новое - демократическое, адаптированное нынешней ситуации в стране, качество.

Действуя как субъекты законодательно закрепленной компетенции и на основе специальной гражданской правоспособности юридических лиц, высшие военно-учебные заведения профессионального образования обретают новое дыхание на трудном пути подготовки высококвалифицированных кадров для защиты Отечества.

Подводя итоги выполненной работы, уместно отметить, что в диссертации представлены некоторые практические рекомендации, касающиеся путей активизации коллективов вузов в новых условиях.

Автор не претендует на исчерпывающее раскрытие содержания темы. Она достаточно сложна и нуждается в дальнейшей всесторонней разработке. В частности, требует специального исследования вопрос о динамике адаптации военных вузов к рыночным отношениям. Важно всесторонне теоретически обосновать эффективные пути оптимизации соотношения между масштабами платной деятельности военных вузов и их подлинными образовательными интересами, то есть между уровнями гражданской правосубъектности и специальной правоспособности этих вузов как юридического лица.

1. **Проблемы гражданско-правового статуса структурных подразделений «силовых ведомств».// Сборник научных статей № 2./ Под ред. заместителя начальника института по научной работе, доцента Чеканова В.Е. М.: МВИ ФПС России, 1998 г.** [↑](#footnote-ref-1)
2. Берг А. Кибернетика, В кн.: «Философская энциклопедия». Т. 2. М., С, 498. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Федеральный Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». [↑](#footnote-ref-3)