

Анализ состояния научной разработанности проблемы показывает наличие явного противоречия между имеющимся резервом методологических, дидактических, методических и иных возможностей приобщения руководителя и педагогического коллектива учреждения среднего профессионального образования к формированию рефлексивных умений и использованием этих возможностей как средства управления развитием учреждения СПО в конкретных условиях управленческой деятельности. Необходимость поиска путей разрешения указанного противоречия обуславливает актуальность проведения исследований этой проблемы.

Библиографический список

1. *Давыденко Т. М.* Теоретические основы рефлексивного управления развитием школы: диссертация ... доктора педагогических наук / Т. М. Давыденко. Москва, 1996.
2. *Лефевр В. А.* Кибернетика второго порядка в Советском Союзе и на Западе / В. А. Лефевр // Рефлексивные процессы и управление. 2002. Т. 2, № 1.
3. *Лефевр В. А.* Конфликтующие структуры / В. А. Лефевр. Москва: Советское радио, 1973.
4. *Найн А. Я.* Рефлексивное управление образовательным учреждением: теоретические основы / А. Я. Найн. Шадринск: Исеть, 1999.
5. *Усов В. Н.* Рефлексивное управление: философско-методологический аспект: автореферат диссертации ... доктора философских наук / В. Н. Усов. Екатеринбург, 2008.

Т. А. Старченко

РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Система образования в Российской Федерации – одна из подсистем общества, имеющая свою внутреннюю организацию и функционально связанная с другими социальными системами [1].

Выдающийся ученый-правовед И. А. Покровский отмечал, что народное образование перемещается в сферу публичных интересов и отношения в этой области регулируются публичным правом [7].

Конституционные положения закладывают правовую основу социального и, в частности, государственного управления образованием в Российской Федерации. При этом именно такие установленные Конституцией общественные принципы управления, как общенародный характер источника власти, разделение власти, демократический характер управления, федерализм, социальная направленность управления, приоритет прав и свобод личности, законность управления, проявляемая в определенных правовых формах, определяют формирование, функционирование, развитие общественных отношений в образовательной сфере.

Кроме специфики предмета воздействия, обусловленной содержанием образовательных отношений и социальным значением сферы образования, особенности государственного управления образованием состоят также в следующем.

Во-первых, в наличии совокупности принципов государственной политики в области образования, сформулированных в ст. 2 Закона Российской Федерации «Об образовании» [4] и в ст. 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [5].

Во-вторых, в особом методе правового регулирования. Управленческие отношения, складывающиеся в процессе «жизнедеятельности» образовательных учреждений – и горизонтальные, и вертикальные, – это одновременно отношения и субординации, и равноправного партнерства, причем зачастую – между одними и теми же участниками образовательного процесса. Отсюда – своеобразный метод правового регулирования и комплексная отрасль права, именуемая образовательной.

В-третьих, в нетипичном разграничении компетенции между Федерацией и субъектами Российской Федерации. В отличие от других предметов совместного ведения, в образовании управленческие функции между Федерацией и ее субъектами объективно разделяются по уровням образования.

Так, правовое регулирование высшего образования относится исключительно к ведению России. И хотя в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований также могут находиться образовательные учреждения высшего профессионального образования, правовую регламентацию их деятельности осуществляет Российская Федерация.

Сегодня законодательство Российской Федерации в области образования претерпевает правотворческий бум.

Изменено абсолютное большинство статей Закона Российской Федерации «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Так, законодательное установление обязательности единого государственного экзамена радикально поменяло процедуру итоговой аттестации, оценки результатов деятельности общеобразовательных учреждений и порядок поступления в вузы. Введение уровней высшего профессионального образования существенно меняет не только структуру, но и содержание высшей школы, меняет право граждан на высшее профессиональное образование. Совершенно по-иному теперь регулируются и отношения в части стандартизации образования.

В настоящее время разработан проект Закона Российской Федерации «Об образовании», который вызвал много споров и обсуждений.

Говоря о правовом регулировании полномочий органов власти в сфере образования, нельзя не сказать о механизме определения полномочий по предметам ведения.

В мировой практике существуют различные механизмы распределения полномочий между органами федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Однако все они условно могут быть сведены к трем вариантам.

Первый вариант – закрепление за федеральными органами всех регулятивных полномочий и распределение исполнительно-распорядительных между органами государственной власти федерации и субъектов федерации (с сохранением за федеральными органами ряда контрольных и надзорных полномочий).

Второй вариант предполагает распределение между органами государственной власти федерации и субъектов федерации всех полномочий как в области правового регулирования, так и в области государственного управления по каждому предмету ведения.

Третий вариант сводится к закреплению за федеральными органами установления основ регулирования и контроля за соответствием этим основам нормативных актов субъектов федерации, а все прочие нормотворческие и исполнительные полномочия закрепляются за органами государственной власти субъектов федерации.

Разграничение полномочий между органами государственной власти федерации и субъектов федерации возможно с применением различных

вариантов распределения (из числа приведенных выше) или их сочетания по отдельным предметам ведения. Очевидно, что преобладание того или иного способа разграничения полномочий в значительной степени определяет характер фактических взаимоотношений между федерацией в целом и ее частями, во многом иллюстрируя степень централизации или децентрализации государственной власти в стране [8].

Излишне широкое применение первого варианта может практически лишить органы государственной власти субъектов федерации возможности самостоятельно регулировать значимые для субъектов вопросы, прежде всего экономического и социального характера. Они будут только выполнять нормативные предписания федеральных органов и то лишь в том объеме, в каком федеральный центр наделит их полномочиями в сфере государственного управления. Тем не менее, полный отказ от указанного варианта также нецелесообразен, поскольку отдельные предметы совместного ведения федерации и ее субъектов предполагают особую значимость исключительно общенационального правового регулирования (к примеру, вопросы собственности).

Как представляется, два других варианта разграничения полномочий должны использоваться шире. В зависимости от характера предмета совместного ведения может быть избран любой из них или их сочетание с учетом принципа субсидиарности. Данный принцип состоит в преимущественном закреплении полномочий и ответственности за тем уровнем государственной власти, на котором данные полномочия могут быть осуществлены наиболее эффективным образом, а также в наиболее полном использовании возможностей субъектов федерации до тех пор, пока не наступает предел их способности выполнять соответствующие полномочия.

Представляется крайне важным учитывать характер сферы общественных отношений, отнесенной к предметам совместного ведения, и варьировать методы разграничения полномочий. Как известно, практика законодательного регулирования по предметам совместного ведения в России нередко заключалась в максимальном закреплении полномочий по правовому регулированию предмета совместного ведения за федеральными органами государственной власти, в том числе за Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, и не зависела от содержания предмета совместного ведения. Безусловно, защита единства правового пространства России, обеспечение единого уровня гарантий прав человека и гражданина на всей территории федерации являются важными за-

дачами любого федеративного государства. Однако при закреплении полномочий по правовому регулированию предмета совместного ведения за федеральными органами государственной власти субъекты федерации лишаются возможности осуществлять законодательное регулирование по целому ряду предметов совместного ведения, по которым было бы целесообразно осуществлять законодательное регулирование на уровне субъекта Российской Федерации (исходя из специфики конкретного субъекта) [8].

В свою очередь, некоторые исполнительно-распорядительные полномочия, объективно требующие известной централизации, относились к компетенции органов исполнительной власти субъектов федерации. И даже если исполнительно-распорядительные функции по закону оставались в компетенции федеральных органов исполнительной власти, затем соответствующие полномочия зачастую передавались органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашениям.

Однако такая передача не всегда сопровождалась передачей источников финансирования, вследствие чего появилась существенная диспропорция между расходами бюджетов субъектов федерации по реализации полномочий в сфере совместного ведения, прежде всего в социальной сфере, и доходными поступлениями в бюджеты субъектов федерации. В этой связи крайне важно неукоснительное выполнение требований о передаче материальных и финансовых средств, необходимых для реализации передаваемых полномочий.

Следует заметить, что нормотворческие полномочия субъектов Российской Федерации сужались федеральным законодателем не только по предметам совместного ведения, но даже по вопросам, которые в силу ст. 73 Конституции Российской Федерации [2] должны относиться к ведению субъектов Российской Федерации. Данная тенденция имеет место в отношении регулирования вопросов организации управления объектами государственной собственности, когда не учитываются соответствующие права субъектов Федерации по самостоятельному управлению своей собственностью.

В этой связи важно, чтобы нормы Конституции Российской Федерации выполнялись неукоснительно на уровне законодательного регулирования. Обеспечению такого соответствия служат практика конституционного контроля, осуществляемого Конституционным судом РФ, и толкование им Конституции РФ применительно к конкретным условиям законодательного регулирования.

В юридической литературе встречаются различные мнения по данному вопросу. Так, В. А. Черепанов считает, что при разделении государственной власти между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами в Конституции Российской Федерации применяется общедозволительный тип правового регулирования. При разграничении и реализации компетенции Российской Федерации разрешено все, что не запрещено Конституцией и федеральными законами. Для разграничения компетенции применяются все правовые формы, указанные в Конституции для правового регулирования конституционных предметов ведения, в том числе и федеральные законы [10].

В. А. Черепанов использует прием доказательства «от противного» для обоснования правовой позиции Конституционного суда РФ, предположив, что суждение о неприменимости федерального закона для разграничения компетенции по конституционным предметам ведения является истинным, и федеральный закон применим лишь в порядке реализации компетенции Российской Федерации по предметам совместного ведения. Тогда до принятия любого федерального закона компетенция федерации уже должна быть установлена. Возникает вопрос: посредством какой формы? Конституция закрепляет лишь сферы общественных отношений, в рамках которых происходит дальнейшее разграничение компетенции. Согласно ч. 3 ст. 11 Конституции, для разграничения компетенции остаются лишь две правовые формы: федеративный договор и договоры федерации с ее субъектами. Невозможно представить себе, что с помощью таких правовых форм осуществимо детальное разграничение всего российского правового поля. Сведение исходного суждения к абсурду как раз и считается в логике доказательством его ложности [9].

Действительно, Конституция Российской Федерации закрепляет лишь предметы совместного ведения федерации и ее субъектов и непосредственно не осуществляет разграничение полномочий в конкретных сферах. Следует согласиться с тем, что детальное разграничение компетенции не может осуществляться исключительно в договорном порядке. Договоры между федерацией и ее субъектами в мировой практике выступают лишь факультативным механизмом определения компетенции органов государственной власти.

Другой исследователь, И. А. Конюхова, считает, что сам факт наличия в Конституции России закрытых перечней предметов ведения федера-

ции и предметов совместного ведения свидетельствует о том, что эти нормы не могут предаваться ревизии иначе как в порядке внесения поправок в данный закон [3].

При этом у нее также не вызывает возражений вывод Конституционного суда РФ о допустимости разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов посредством издания федеральных законов.

Итак, нормы Конституции Российской Федерации позволяют оптимально произвести разграничение полномочий именно федеральными законами. Это является не только правом, но и обязанностью федерального законодателя, исходя из самой природы компетенции и из отнесения к федеральному уровню государственной власти функций обеспечения государственного единства и территориальной целостности России, с одной стороны, и обеспечения единства стандартов и повсеместности соблюдения прав человека и гражданина на территории страны, с другой стороны.

Следует озвучить позицию Т. Я. Хабриевой, согласно которой «только в форме федерального закона конституционные предметы ведения должны трансформироваться в конкретные полномочия конкретного уровня публичной власти и конкретного органа. Это является ключевым вопросом федерализма, основой и условием нормального функционирования органов государственной власти» [11, с. 6].

На первый взгляд, федеральные законы прямо не названы в ч. 3 ст. 11 Конституции РФ в качестве актов, разграничивающих полномочия. Вместе с тем, все положения Конституции должны рассматриваться системно, в их совокупности и взаимосвязи. На это указал Конституционный суд Российской Федерации и, прибегнув к такому подходу, определил федеральный закон в качестве источника разграничения компетенции в России.

Исходя из положений ст. 72, 76 и 94 Конституции Российской Федерации, в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации Конституционный суд установил, что федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий [6].

Говоря о разграничении полномочий в сфере образования, нужно отметить, что п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесены общие вопросы воспитания и образования.

Возникает необходимость определить, какие именно вопросы являются общими, и распределить полномочия по их решению.

Теоретически возможно несколько способов такого совместного ведения.

Способ, который на первый взгляд представляется наиболее естественным, – это совместное обсуждение федерацией и субъектами каждого вопроса и принятие взаимоприемлемого решения. Однако такая процедура принятия решений вряд ли осуществима прежде всего потому, что она крайне громоздка и требует больших средств.

Второй возможный способ состоит в том, что по вопросам совместного ведения федерация берет себе комплекс полномочий, а остальные полномочия остаются ее субъектам. В сущности, такое решение проблемы осуществляется в настоящее время. Федерация приняла Законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», определив в них круг своих полномочий в данной сфере, а также компетенцию субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В ст. 29, 31 Закона «Об образовании» определена компетенция субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Необходимо отметить, что в соответствии с действующим законодательством компетенция в области образования федеральных органов государственной власти, федеральных органов управления образованием и органов государственной власти субъектов Российской Федерации не может быть изменена иначе как законом.

Разграничение компетенции в области образования между федеральными органами законодательной и исполнительной власти определяется в соответствии с Конституцией Российской Федерации законом, регулирующим деятельность Правительства Российской Федерации.

Разграничение компетенции в области образования между органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также между их органами регулируется законодательством субъектов Российской Федерации.

Можно уверенно сказать, что несмотря на некоторые трудности, возникшие при определении полномочий органов власти в сфере образования,

в настоящий момент компетенции в области образования между федеральными органами законодательной и исполнительной власти и органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации четко разграничены.

Библиографический список

1. *Братановский С. Н.* Государственное управление образованием в России / С. Н. Братановский, В. А. Юсупов. Волгоград: Изд-во ВИЭСП, 2004.
2. *Конституция Российской Федерации* // Российская газета. 2009. 21 янв.
3. *Конюхова И. А.* Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития / И. А. Конюхова. Москва: Городец: Формула права, 2004.
4. *Об образовании: Федеральный закон от 10 июля 1992 г. № 3266-1* // Российская газета. 1992. 31 июля.
5. *О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22 авг. 1996 г. № 125-ФЗ* // Российская газета. 1996. 29 авг.
6. *По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П* // Российская газета. 1998. 22 нояб.
7. *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский. Москва: Статус, 2001.
8. *Собянин С. С.* Проблемы и направления совершенствования разграничения полномочий в сфере совместного ведения / С. С. Собянин // Право и политика. 2006. № 11.
9. *Черепанов В. А.* О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами / В. А. Черепанов // Журнал российского права. 2003. № 9.
10. *Черепанов В. А.* О разделении государственной власти в Российской Федерации / В. А. Черепанов // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2003. № 3.
11. *Хабриева Т. Я.* Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов / Т. Я. Хабриева // Федерализм. 2003. № 2.