

Научная статья

УДК 353

doi: 10.22394/2074-7306-2022-1-3-101-107

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ
ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ**

Лалита Румановна Исипова

Чеченский государственный педагогический университет, Грозный, Чеченская Республика,
Россия, lalita.isipova.91@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены предмет ведения и полномочия федерального центра, регионов и муниципальных образования Российской Федерации в сфере образования. Изучены принципы предоставления полномочий в области образования. Сделан вывод, что ряд полномочий исполнительных органов Российской Федерации разных уровней ведения, существует вне законодательства, также эффективного ряд норм региональных положений противоречат федеральным. Для предотвращения таких коллизий, необходимо принять меры по пересмотру нормативных актов и принятию новых положений с четкими и конкретными определенными нормами разграничений полномочий в сфере образования.

Ключевые слова: образование, Закон об образовании, Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальное образование, право на образование, финансирование образования

Для цитирования: Исипова Л. Р. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по обеспечению права на образование. 2022. № 3. С. 101–107. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2022-1-3-101-107>

Problems of legislative regulation of certain spheres
in developing Russian society and state

Original article

**DIVISION OF THE SUBJECTS OF COMPETENCE AND POWERS BETWEEN THE STATE
AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION, THE STATE AUTHORITIES
OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT
BODIES TO ENSURE THE RIGHT TO EDUCATION**

Lalita R. Isipova

Chechen State Pedagogical University, Grozny, Chechen Republic, Russia, lalita.isipova.91@mail.ru

Abstract. The article deals with the subject matter and powers of the federal center, regions and municipalities of the Russian Federation in the field of education. The principles of granting powers in the field of education are studied. Having studied this problem, we came to the conclusion that a number of powers of the executive bodies of the Russian Federation of different levels of competence exist outside the legislation, as well as a number of norms of regional provisions

contradict the federal ones. To prevent such conflicts, it is necessary to take measures to review the regulations and adopt new provisions with clear and specific rules for the delineation of powers in the field of education.

Keywords: education, the Law on Education, the Russian Federation, subjects of the Russian Federation, municipal education, the right to education, financing of education

For citation: Isipova L. R. Division of the subjects of competence and powers between the state authorities of the Russian Federation, the state authorities of the subjects of the Russian Federation and local self-government bodies to ensure the right to education. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2023;(3):101–107. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2022-1-3-101-107>

Система разграничения полномочий в Российской Федерации публичной власти достаточно усложненная. Эта проблема освещена в трудах многих выдающихся ученых. Разграничения полномочий между субъектами публично-правового образования строятся на основе принципов, выработанных научной литературой. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ установил принципы, разграничивающие полномочия федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов РФ.

Боле того, конституционные нормы Российской Федерации включают в себя принципы, которые соответствуют принципам разграничения полномочий. То есть в Конституции РФ² идет разделение властных полномочий, которые расписанные в главах 3, 5, 6, 7, 8.

В Конституции РФ определены некоторые виды предметов ведения. К ним относятся: предметы ведения, входящие в полномочия Российской Федерации, полномочия, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предметы ведения, принадлежащие субъектам Российской Федерации.

Ни в законодательстве, ни в юридической литературе нет четких принципов разграничения компетенций. Разграничение полномочий законодательством характеризуются с учетом принципа – равенство субъектов Российской Федерации друг перед другом. Данный принцип распространяется и на разграничение полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Полномочия, которыми обладают региональные образования и муниципальные единицы должны быть отрегулированы законодательно, то ли в рамках органов государственной власти России, то ли региональными образованиями субъектов Российской Федерации. Говорить, что на сегодняшний день существует практическое равенство между субъектами и региональными образованиями невозможно, но следовало бы на законодательном уровне утвердить это.

Отметим еще один принцип, который формирует разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями. Данный принцип позволяет соотнести полномочия с ресурсами финансирования. В научной литературе широко обсуждался вопрос несоответствия полномочий органов власти и их финансирование. Рассмотрение данного вопроса имеет две стороны:

Во-первых, передача финансовых ресурсов осуществляется без каких-либо разграничений в полномочиях. При всем этом, получив данные ресурсы, органы регионального значения Российской Федерации не обязаны нести ответственность за их целевое и эффективное использование, придерживаясь нормам закона.

Во-вторых, ряд полномочий передаются без законодательного закрепления.

Чтобы осуществлять полномочия разумно будет необходимо соотнести полномочия с выделенными финансовыми ресурсами. Данное условие не всегда находит свое отражение в законодательстве или на практике.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

² Там же.

Выделим ряд принципов, в соответствии с которыми необходимо строить разграничения в компетенциях между региональными образованиями, муниципальными единицами и федеральным центром: принцип, по которому обеспечиваются права и свободы человека и гражданина, распределение компетенций полномочий по предметам их совместного ведения между федеральным центром и региональным образованием на основе законодательства, соотношение финансовых ресурсов и полномочий для качественного осуществления своих компетенций.

Российская Федерация уполномочена: регулировать и защищать права и свободы человека и гражданина, устанавливать основы федеральной политики и программы, для осуществления социального и культурного развития Российской Федерации в соответствии со статьей 71 Конституции РФ¹.

В соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» федеральный центр может участвовать в формировании органов исполнительной власти региона, отвечающих за сферы образования, здравоохранения, финансов и др. С профильными федеральными ведомствами будут согласовываться назначения кандидатов на должности руководителей соответствующих региональных министерств и структур или же их отставки. В дальнейшем изменения полномочий субъектов Федерации будут согласовываться с Госсоветом РФ, только после этого в закон можно будет вносить поправки².

В ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³ и в ФЗ РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» выделены полномочия субъектов Российской Федерации и полномочия органов муниципального управления субъектов Российской Федерации. Проводя анализ ФЗ РФ «Об образовании в Российской Федерации», мы пришли к тому, что в сфере образования нет четкого разграничения между уровнями компетенций в отношении федерального центра, субъектов РФ и местным самоуправлением. При этом можно выделить ряд полномочий, которые распространяются на эти публично-правовые образования: полномочия, определяющие нормативно-правовой базой, которые регулируются образовательной сферой; полномочия, которые определяют управление сферой образования; полномочия, распространяющие на финансовые вопросы в сфере образования [1, с. 123].

ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» за эти годы претерпел значительные изменения, которые затронули вопросы разграничения полномочий предметов ведения всеми публично-правовыми образованиями, то есть Российской Федерацией, субъектов Российской Федерации и муниципальные образования. Связи с этим полномочия федерального центра значительно сократились в образовательной сфере. Изменения произошли в следующих полномочиях, которые распространялись на Российскую Федерацию:

1. В соответствии с пунктом 6 статьи 28 ФЗ РФ «Об образовании в Российской Федерации» был установлен новый порядок по созданию, реорганизацию и ликвидацию образовательных учреждений, находившиеся под эгидой федерального центра;

2. Определены нормы и оплата труда федеральных государственных образовательных учреждениях, которые регулируются статьей 28 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

3. Статья 28 пункт 16 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» установил: федеральные нормы финансирования обучающихся в образовательных учреждениях федерального подчинения; ставку заработной платы должностных окладов педагогических

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

² Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 № 184-ФЗ.

³ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N 273-ФЗ 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ.

работников учебных образовательных учреждений федерального значения; социальные выплаты разным категориям обучающихся и педагогическому составу образовательных учреждений, находящие в подчинении федеральному центру и иные выплаты, которые предполагаются в соответствии с законодательством Российской Федерации [2, с. 18-21].

Перечисленные выше полномочия распространяются только на образовательные учреждения, находящиеся под ведением федерального центра. До внесения изменений в ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» данные полномочия распространялись на все виды образовательных учреждений. Федеральный центр изъявил желание самоустраниться от ведения данных полномочий в рамках образовательных учреждений на территории субъектов РФ и в муниципальных образованиях, снизив при этом гарантии прав педагогического состава и учащихся.

Анализ показал, что такого рода изменения привели к следующим последствиям: к отмене федерального минимума финансирования среднеобразовательных учреждений, что привело к разрыву уровня образования в регионах; с отменой гарантий федеральной оплаты труда, и передача данных полномочий в ведение региональных и местных образований, привело к снижению заработной платы педагогического состава; отмена налоговых льгот для образовательных учреждений ухудшило в некоторых регионах техническое отношение и оплата труда работников.

Положительным показателем является то, что в связи с этими изменениями в законодательстве, у субъектов РФ и муниципальных образований расширились полномочия в ведении образовательной сферы. Несмотря на это целесообразно было бы федеральному центру законодательно установить минимальную оплату труда и минимальный норматив финансирования среднеобразовательных учреждений, ниже которых установление собственных нормативов не имело право субъекты Российской Федерации и местные органы самоуправления.

В соответствии с ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» субъекты РФ имеют следующие полномочия в сфере образования: субъекты Российской Федерации имеют право на собственный законодательный проект в области образования; в соответствии с настоящим Федеральным законом определить свой порядок создания, реорганизация, ликвидация и финансирования учебных заведений в рамках субъекта РФ; определение нормативов по финансированию образования; право на установление собственных региональных компонентов государственных образовательных стандартов; определение нормативов по финансированию образовательной сферы субъектов РФ; установление требований к образовательным учреждениям в рамках охраны здоровья обучающихся, соблюдение строительных правил и норм, оснащение учебных помещений техническим оборудованием, что являются дополнением к основным федеральным требованиям; в пределах своих полномочий издание нормативно-правовой базы [3, с. 50-60].

В соответствии с пунктом 14 статьи 29 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» отменено полномочие субъектов по предоставлению льгот педагогическому составу и обучающимся.

Также субъекты Российской Федерации, исходя из остаточных полномочий, имеют право на: на установление трудовой нормы и нормы оплаты в образовательных учреждениях, которые находятся под ведением субъектов Российской Федерации; устанавливать ставку заработной платы; предоставление социальной поддержки обучающимся и педагогическому составу образовательных учреждений субъектов Российской Федерации. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» не закрепляет данные нормы за каким-либо уровнем власти.

В соответствии с пунктом 18 статьи 29 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» субъекты РФ имеют право издавать своих нормативно-правовые акты в сфере образования, что позволяет им в пределах своих полномочий устанавливать нормы трудовой деятельности, минимальную оплату труда и иные нормативы, затрагивающие интересы образовательных учреждений своего ведения.

Таким образом, субъекты Российской Федерации имеют право на свое нормотворчество в области образования, устанавливать регионально-национальный компонент государственного образовательного стандарта, также установить порядок в финансировании образовательной сферы, при этом определяя льготную систему в отношении граждан.

В рамках Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ компетенции местного самоуправления в области нормотворчества в сфере образования были отменены. Муниципальный центр и городские округа также сохранили свои полномочия в области образования. Данными полномочиями не обладают поселения.

Открытым остается вопрос о правомочии следующих компетенций: установление трудовой нормы и нормы оплаты труда образовательных учреждения муниципалитета; установление ставки заработной платы сотрудникам муниципальных учебных заведений; выделение социальной поддержки определенным лицам, относящиеся к образовательным учреждениям муниципалитета.

Что касается полномочий по управлению образовательной системой, то они являются более обширными. Данные отношения регулируются как федеральными законами, так и подзаконными актами.

В сфере управления федеральный центр обладает следующими полномочиями: на создание и реализацию федеральной политики в сфере образования в соответствии с пунктом 1 статьи 28 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»; предоставление гарантий права на образование, что рассмотрено пунктом 2 статьи 28 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»; создание федеральных и международных программ в области образования и реализация их (ст. 3 ст. 28 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»); создание единого информационного центра в области образования и обеспечение информационными и научно-методическими ресурсами; обеспечение для педагогических работников и для работников в сфере управления образованием системой подготовки и переподготовки; выполнение контроля за соблюдением норм права в области образования образовательными учреждениями; выделение и присвоение наград государственного уровня работникам педагогической деятельности. Закон РФ «Об образовании» регулирует полномочия субъектов РФ и местных органов субъектов РФ.

В соответствии с вышеуказанным законом в ведении субъектов РФ находятся ряд полномочий по управлению образовательной сферой: выбрать политику в области образования и осуществлять ее в рамках своих полномочий, при этом она не должна противоречить политике федерального центра; учитывая национальные и региональные социальные, экономические, экологические, культурные и иные ценности, разработать и реализовать региональную программу по развитию образования; формировать государственные органы, признанные управлять образовательной системой, назначать на руководящие должности соответствующих кандидатов; предоставление информационных ресурсов в пределах своего ведения; организация подготовки, переподготовки, повышения квалификации педагогических работников (п. 16 ст. 29); обеспечить соблюдение федеральных законов в области образования и ведение контроля за исполнением образовательных стандартов [4].

Согласно положениям Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» муниципальные образования имеют полномочия в сфере управления образовательной системой: на предоставление гражданам общедоступного бесплатного дошкольного, общего образования в соответствии с принятыми стандартами образовательных программ; предоставление дополнительного образования детям школьного возраста; определить детей, которые остались без присмотра опекой и попечительством.

Отношения, возникающие в процессе управления системой образования на территории субъектов РФ, регулируются не только федеральными законами, но и законодательствами регионального значения.

В рамках своих полномочий регионы имеют право на формирование городских органов управления образовательной деятельностью и назначать руководителей этих

органов. В рамках своих полномочий муниципальные образования обладают следующими правами в области управления образованием: право учреждать, реорганизовать или ликвидировать образовательные учреждения, находящиеся в их ведении; обеспечить наличие содержания зданий и помещений, для реализации образовательного процесса, облагораживать прилегающие территории.

В соответствии с пунктом 2 статьи 4 Конституции Российской Федерации федеральные законы имеют большую юридическую силу, чем приказ Министерства образования Российской Федерации, отсюда вытекает, что полномочиями по проведению аттестации образовательных учреждений субъектов Российской Федерации наделяются только федеральными законами, то есть Законом «Об образовании». Федеральные законы Российской Федерации обладают высшей силой закона, распространяются на все субъекты Российской Федерации и подлежат немедленному подчинению ему. В Положении о порядке аттестации и аккредитации учебных заведений, который был утвержден приказом Министерства образования РФ, говорится, что государственные органы, уполномоченные по управлению образованием на региональной территории, имеют права на проведение аккредитации тех образовательных учреждений, которые находятся на территории данного региона, и при этом, учебные заведения не должны находиться под ведением Министерства образования Российской Федерации.

Вышеуказанное положение противоречит пункту 8 статьи 28 Закона «Об образовании» РФ, где сказано, что проведение государственной аккредитации входит в полномочия Российской Федерации. Данные полномочия могут быть переданы уполномоченными органами Российской Федерацией в ведение субъектов Российской Федерации в предусмотренном законом порядке. В региональных законах об образовании фактически закреплено, что полномочия по государственной аккредитации и аттестации учебных заведений находятся в ведении уполномоченных органов субъектов Российской Федерации [5].

Таким образом, сделав наше исследование по данному вопросу, мы пришли к тому, что, чтобы устранить существующие в данных нормативно-правовых актах юридические коллизии, стоит учитывать следующие моменты:

1. Для передачи полномочий, определяющие субъективные права на аттестацию и аккредитацию учебных заведений, необходимо соблюдение порядка, при котором будет осуществляться процесс передачи некоторых государственных полномочий Федерального центра субъектам Российской Федерации.

2. Распределение полномочий в Российской Федерации стоит обусловить следующим образом. К ведению федерального центра необходимо относить установление порядка лицензирования:

- в соответствии с пунктом 11 статьи 28 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» проводить аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений;

- проводить аттестацию и госаккредитацию образовательных учреждений, находящихся под ведением федеративного центра, проводить контроль за деятельностью региональных уполномоченных органов в области аккредитации и аттестации образовательных учреждений, находящиеся в подчинении федерации, также осуществлять контроль за аттестацией и государственной аккредитацией учебных заведений регионального и муниципального характера в соответствии с пунктом 8 статьи 28 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;

- осуществлять лицензирование в соответствии с программами вузовского и послевузовского образования.

К полномочиям субъектов Российской Федерации стоит отнести полномочия по аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений регионального и муниципального характера, при всем этом сохранить право на лицензирование образовательных учреждений.

Предложенное нами разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере образования строится на принципах обеспечения прав и свобод человека и гражданина, законодательного разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти, соответствия полномочий и финансовых ресурсов для осуществления данных полномочий.

Список источников

1. Куров С. В. Защита права в образовании // Право и образование. 2002. № 5.
2. Об обеспечении государственных гарантий прав граждан на образование в общеобразовательных учреждениях. Информация ЦК профсоюза работников народного образования и науки РФ // Официальные документы об образовании. 2000. No 1. С. 18-21.
3. Ягофаров Д. А. Образовательное право и правовое образование в современную эпоху: теоретико-правовые и организационные аспекты // Образование и наука. 2000. № 2(4). С. 50–60.
4. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2001. 800 с.
5. Никитина И. Ф. Конституционная характеристика права на образование // Право и образование. 2003. № 1. С. 29-36.

References

1. Kurov S. V. Protection of law in education. *Pravo i obrazovanie = Law and education*. 2002;(5). (In Russ.)
2. On ensuring state guarantees of citizens' rights to education in educational institutions. Information of the Central Committee of the trade union of public education and science workers of the Russian Federation. *Ofitsial'nye dokumenty ob obrazovanii = Official documents on education*. 2000;(1):18-21. (In Russ.)
3. Yagofarov D. A. Educational Law and Legal Education in the Modern Era: Theoretical, Legal and Organizational Aspects. *Obrazovanie i nauka = Education and Science*. 2000;2(4):50-60. (In Russ.)
4. Baglay M. V. *Constitutional law of the Russian Federation: Textbook for universities*. 3rd ed., rev. and additional. Moscow: Publishing house NORMA (Publishing group NORMA-INFRA M); 2001. 800 p. (In Russ.)
5. Nikitina I. F. Constitutional characteristics of the right to education. *Pravo i obrazovanie = Law and education*. 2003;(1):29-36.

Информация об авторе

Л. Р. Исипова – старший преподаватель кафедры правовых дисциплин (Чеченский государственный педагогический университет).

Information about the author

L. R. Isipova – Senior Lecturer, Department of Legal Disciplines (Chechen State Pedagogical University).

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 29.06.2022; одобрена после рецензирования 12.07.2022; принята к публикации 13.07.2022.
The article was submitted 29.06.2022; approved after reviewing 12.07.2022; accepted for publication 13.07.2022.