Светлана КОЧЕРГА

Правовая природа управленческой деятельности федеральных органов исполнительной власти для поддержки инноваций

Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определил органам управления образованием федерального уровня ответственные задачи, связанные с переходом к фундаментальному получению знаний, расширению их спектра и скорейшему внедрению инновационных технологий.

Правовая природа управленческой деятельности федеральных органов исполнительной власти немыслима и нереализуема без компетенции в рассматриваемой области, исчерпывающим образом закрепленной законодательно. В российской юридической науке вопросы определения компетенции исследованы многогранно, хотя легальное толкование указанного понятия отсутствует[1]. Большинство ученых определяют содержание компетенции как двумя составляющими – предметы ведения и полномочия. Под предметами ведения обычно понимают те сферы хозяйственной, социально-культурной, административно-политической жизни, в которых соответствующий орган вправе действовать в соответствии со своим статусом, назначением. Полномочиями считается совокупность прав и обязанностей органа. Компетенция органа складывается только в сочетании его предметов ведения и полномочий. [Четвериков В.С., 2004. С. 78; Манохин В.М., Адушкин Ю.С., 2000; Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М., 2005]

В теории административного права понятие «компетенция» рассматривается в двух значениях: в широком смысле, когда речь идет о полномочиях конкретного органа по осуществлению функций в определенной сфере, а также в узком смысле – в значении только круга основных (отраслевых) полномочий [Братановский С.Н. Административное право России. М., 2003. С. 99].Контекст дополняет позиция, выделяющая общую и специальную компетенцию применительно к деятельности органов государственной власти [Конин Н.М., 2001. С. 89].

Следует отметить, что Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не употребляет термин «компетенция» по отношению к органам управления образовательным процессом как на федеральном, так и на региональном уровне. Между тем, в ряде статей (например, ст. 25, 26, 28, 30, 34, 51) используется указанное понятие при характеристике образовательной организации и определения сферы деятельности ее органов управления.

В связи с этим следует признать идею разработать и принять закон об административных процедурах на федеральном уровне [Старилов Ю.Н. Реализация

[1] При этом отметим, что ранее действовавший Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» использовал указанное понятие применительно к органу государственной власти. Указанный Закон определял ее как совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации (п. 4 ст. 2).

Светлана Кочерга, кандидат юридических наук, доцент, проректор по качеству, кадрам и правовому регулированию, профессор кафедры информационного права Московского государственного университета экономики, статистики и информатики (МЭСИ) (119501, Москва, ул. Нежинская, 7). E-mail: SKocherga@mesi.ru

Аннотация: Правовая природа управленческой деятельности неразрывно связана с рядом понятий, используемых как в науке административного права, так и в законодательстве. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление образовательным процессом, оказывают значительное влияние на формирование образовательной среды. Они не только способствуют реализации конституционных норм в этой сфере, но и развивают процессы, направленные на интеграцию отечественных образовательных организаций в мировое инновационное пространство.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» положил начало комплексным изменениям во внутриструктурных процессах, имеющих место в каждом наделенном полномочиями по организации получения знаний и навыков органе исполнительной власти. Перед органами управления образованием федерального уровня поставлены ответственные задачи относительно перехода к фундаментальному получению знаний, расширению их спектра и скорейшему внедрению инновационных технологий.

Ключевые слова: образование, административно-правовое регулирование, компетенции, полномочия, федеральные органы исполнительной власти.

Конституции Российской Федерации и современное административное право// Закон. 2013. № 12. С. 85–90] весьма позитивной и актуальной. Подобный нормативный акт будет способствовать, с одной стороны, централизации органов исполнительной власти, компетентных обеспечивать потребности граждан в получении и применении знаний, навыков и профессионального опыта, а с другой, – поставит заслон формализму и необоснованным административным преградам, создаст устойчивые предпосылки к повышению престижа деятельности органов исполнительной власти, обеспечит гибкость и беспристрастность, а в необходимых случаях – и лояльность в принятии решений.

Традиционно нормативным актом общей компетенции в рассматриваемой сфере в теории административного права признается Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Исходя из содержания ст. 13–17, можно говорить о том, что Правительство Российской Федерации обладает значительной по объему компетенцией в области организации образовательного процесса: осуществляет правовое регулирование отношений в данной сфере, контролирует исполнение федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и собственных постановлений и распоряжений, реализует право законодательной инициативы. Следует обратить особое внимание на ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», согласно которой Правительство предоставляет Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодный доклад о ходе реализации государственной образовательной политики. Этот документ подлежит обязательному размещению на официальном интернет-сайте высшего органа исполнительной власти.

Законодатель при определении сферы деятельности федеральных органов управления образованием широко использует термин «полномочия», хотя и не определяет его правовое значение.

Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации в п. 5.1–5.27 определяет полномочия данного органа применительно к исследуемой нами сфере. Так, например, согласно п. 5.7 этого документа, Министерство обеспечивает в пределах своей компетенции защиту государственной тайны, в соответствии с п. 6.1, данный орган имеет право запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к его компетенции вопросам. Если в указанных нормах произвести замену слова компетенция на слово полномочия, то смысл этих пунктов останется неизменным.

Обращаясь к исследованию полномочий Министерства образования и науки Российской Федерации, отметим, что согласно п. 1 указанного Положения, этот орган является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, нанотехнологий, интеллектуальной собственности, государственных научных центров и наукоградов. Также этот орган наделен отдельными полномочиями в сфере выработки и реализации молодежной политики, социальной защиты и поддержки детей, обучающихся в образовательных организациях всех видов и типов, в области воспитания, опеки и попечительства по отношению к несовершеннолетним. Министерство обладает обширными правотворческими полномочиями (п. 5.2–5.2.74). Ряд документов, принятый в целях их реализации, значительно приблизил регламентацию образовательных отношений к духу современных реалий и позволил укрепить управленческие связи (например, Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 декабря 2013 года № 1324 «Об утверждении показателей деятельности образовательной организации, подлежащей самообследованию» и некоторые другие).

Новшеством является закрепление в Положении норм, связанных с организационно-техническим обеспечением деятельности Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России (п. 5.5.9), а также полномочие, связанное с выдачей разрешений вузам на создание в их структуре научных советов по защите диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук (п. 5.5.10). Подобные вопросы утратившее силу Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2004 года № 280 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» не раскрывало.

Наиболее отчетливо анализируемые полномочия проявляются при нормативном закреплении направлений деятельности структурных подразделений центрального аппарата Министерства.

Основные нормы, определяющие внутреннее организационное строение Минобрнауки России, закреплены в утвержденном Постановлением Правительства РФ от 3 июня 2013 года № 466 Положении, согласно которому данный орган возглавляет министр, несущий персональную ответственность за выполнение поставленных перед Министерством задач (п.8). В соответствии с Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 21 марта 2011 года № 1/ш «Об утверждении структуры Министерства образования и науки Российской Федерации», семь заместителей министра курируют работу 19 департаментов и 109 входящих в них отделов. Общая штатная численность Министерства составляет 807 должностных единиц (п.1).

Проводя сопоставление норм указанного Постановления Правительства Российской Федерации и

положений о департаментах Министерства, можно сделать вывод о том, что именно эти структурные подразделения несут основную нагрузку при реализации полномочий Минобрнауки России по организации образовательного процесса. Имеющие важное социальное значение полномочия анализируемого органа реализуют сразу несколько департаментов. В соответствии с п. 4.12 Положения о Департаменте государственной политики в сфере воспитания детей и молодежи Министерства образования и науки Российской Федерации, это структурное подразделение обеспечивает подготовку предложений, связанных с нормативным установлением продолжительности рабочего времени и отдыха педагогов. Аналогичное полномочие обозначено в п. 4.10 Положения о Департаменте государственной политики в сфере защиты детей. В п. 4.9.1 Положения о Департаменте государственной политики в сфере общего образования определено, что это подразделение осуществляет разработку проектов документов, определяющих продолжительность рабочего времени (норм часов педагогической работы на ставку заработной платы).

К числу общих недостатков приказов Министерства, закрепляющих полномочия департаментов, следует отнести излишнюю перегруженность нормами, в которых определены перечни подлежащих подготовке актов. К примеру, в соответствии с п. 4.6 Положения о Департаменте науки и технологий Министерства образования и науки Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства от 7 августа 2013 года № 940, Департамент разрабатывает проекты порядка формирования экспериментальной и материально-технической базы науки и коллективного пользования оборудованием, создания и развития инновационной инфраструктуры. Эти вопросы уже были подробно регламентированы в Приказе Министерства образования и науки Российской Федерации от 23 июля 2013 года № 611 «Об утверждении Порядка формирования и функционирования инновационной инфраструктуры в системе образования». Каких-либо изменений и дополнений, которые могли бы свидетельствовать о результативности осуществления указанного полномочия департаментом, до настоящего времени в документ не внесено.

18 сентября 2012 года Министерством образования и науки РФ принят Приказ № 729 «Об утверждении форм заявлений о проведении государственной аккредитации, о выдаче временного свидетельства о государственной аккредитации и о переоформлении свидетельства о государственной аккредитации», который подробно и обстоятельно регламентирует эти вопросы и в настоящее время действует в первоначальной редакции. Положение о Департаменте государственной политики в сфере защиты детей Министерства образования и науки, утвержденное 4 октября 2013 года, в свою очередь, возлагает на Департамент обязанности по подготовке указанных форм (п. 4.10), которые ранее утверждены Министерством. Аналогичным образом можно рассматривать п. 4.7 Положения о Департаменте государственной политики в сфере высшего образования, утвержденного Приказом Министерства № 1132 от 10 октября 2013 года, п. 4.9.6–4.9.14 Положения о Департаменте государственной политики в сфере общего образования, а также нормы положений об иных структурных подразделениях в этой части.

Следует признать, что в целях приведения внутриведомственных документов Министерства в строгое соответствие Закону об образовании № 273 проведена значительная работа по устранению противоречий управленческого характера и принят весь перечень необходимых нормативных актов, которые отражены в п. 5.1–5.2.74 Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации. Между тем, исследование нормативных актов, определяющих полномочия структурных подразделений центрального аппарата Министерства, позволяет сделать вывод, что нормы положений о департаментах не только их излишне перегружают, но и не позволяют их правильно толковать и применять, а также затрудняют предоставление отчетности и контроль за их исполнением. На наш взгляд, в этой части требуется системная корректировка. Целесообразно полномочия, отображенные в п. 5.1–5.2.74 Положения о Минобрнауки России, разделить на соответствующие части и распределить их между департаментами. Если же один и тот же вопрос ввиду особой значимости находится в компетенции нескольких департаментов, то необходимо указать, с каким конкретно департаментом требуется согласование его решения. Подобный подход сделает понятной правовую регламентацию работы внутренних подразделений Министерства и позволит избежать ошибок в толковании их полномочий, а также в возможности и необходимости их реализации.

Важным аспектом в деятельности не только рассматриваемого Министерства, но и всей системы образования является координация. Этот термин в специальной литературе определяется как упорядоченное объединение управленческих усилий и функциональных действий, направленное на обеспечение выполнения общих целей и задач [Росляков А.Е., Евдокимов И.Б., Кулинич Е.Н. Актуальные вопросы повышения управленческой компетенции. Омск, 2009. С. 59]. А.П. Коренев подчеркивает, что координация в системе социального управления является неотъемлемым элементом взаимодействия субъектов и объектов. Это одновременно и форма и метод воздействия, позволяющие спланировать, рассчитать, организовать и осуществить совместные мероприятия [Коренев А.П. Административное право России: Учебник: В 3 ч. Ч. 1. М.: МЮИ МВД России, 1996. С. 192].

Анализируя положения о структурных подразделениях центрального аппарата Минобрнауки России, нельзя не отметить высокий уровень юри-

дического оформления координационных отношений. Координационные полномочия и связи между внутренними подразделениями Министерства достаточно развиты, однако отсутствует надлежащая юридическая регламентации межведомственного взаимодействия.

В п. 2 Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации закреплена подведомственность рассматриваемому органу Федерального агентства по делам молодежи и Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, в отношении которых Министерство осуществляет координацию и контроль. Указанное Положение в п. 5.5.13. определяет, что Министерство осуществляет координацию деятельности федеральных и региональных государственных органов, а также иных субъектов системы образования. Централизация органов управления рассматриваемыми отношениями, нормативно закрепленная в п. 2 Положения, устанавливает субординацию, позволяющую совместными усилиями данных органов эффективно решать задачи по реализации государственной образовательной политики. При этом практическое применение п. 5.5.13 Положения, фактически закрепляющее координационные полномочия Министерства по отношению к неподчиненным ему органам федерального уровня, создает различные сложности, из-за которых невозможно вести речь о его успешной реализации. Эта общая норма не определяет возможные формы координации (на уровне министерств или ведомств, либо на уровне их структурных подразделений, наделенных узкопрофильными полномочиями в сфере образования и науки), а Положение в целом не детализирует направления, которые необходимо координировать.

Многочисленные нормы Закона об образовании № 273-ФЗ (ст. 10, 11, 13, 15, 16, 18, 19 и др.) подразумевают различные формы координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, требующиеся для эффективной организации воспитания и обучения граждан. Отсутствие планомерного межведомственного взаимодействия привело к существенной разнице в защите прав и законных интересов обучающихся и преподавателей в разных вузах, ограниченности внедрения инноваций, поверхностному контролю и неэффективному расходованию бюджетных средств [Гаврищук В.В. Новый закон об образовании и законотворческие перспективы//Право и образование. 2013. № 5. С. 11]. Отметим, что несмотря на широкий круг полномочий Минобрнауки России в рассматриваемой сфере, этот орган не вправе вмешиваться в деятельность не подчиненных ему федеральных органов исполнительной власти. По мнению отдельных специалистов, степень управленческого влияния Министерства на работу неподведомственных ему образовательных организаций на законодательном уровне исчерпывающе не определена [Батяев А.А., Наумова Р.Л. Комментарий к Закону РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», 2011. Доступ из СПС «Гарант»]. Это позволяет прийти к заключению, что вопрос о реализации п. 5.5.13 Положения на сегодняшний день остается открытым.

Практика реализации Указа Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» выработала два наиболее эффективных способа осуществления взаимодействия и координации деятельности федеральных органов, имеющих одинаковый правовой статус. Первый заключается в принятии двумя или несколькими органами совместных нормативных актов. Так, в настоящее время действует Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 25 ноября 2010 года № 1209/1033 «О научно-техническом совете по комплексной проблеме «Протеомика: новые технологии в биологии и медицине». Однако это путь весьма трудоемкий, поскольку предполагает проведение различных консультаций, согласований, внутриструктурного взаимодействия. Нормативное закрепление межведомственного сотрудничества требует принятия совместных документов с повторением всей процедуры их разработки. Кроме того, назвать такой процесс координацией в административно-правовом значении этого слова достаточно трудно, поскольку при издании совместных документов всегда будут существовать два либо несколько координационных центров, не находящиеся между собой в субординационных отношениях министерства (ведомства), которые должны курировать реализацию указанных актов в соответствии со своей компетенцией.

Более эффективным, на наш взгляд, является второй путь: для решения текущих вопросов и стратегического планирования деятельности заинтересованных в тех или иных вопросах федеральных органов исполнительной власти формируется особый координационный орган. К примеру, в 2013 году при Правительстве Российской Федерации создан и успешно функционирует Совет по повышению конкурентоспособности ведущих университетов Российской Федерации среди мировых научно-образовательных центров, который осуществляет системную координацию действий по повышению качества преподаваемых дисциплин в отечественных образовательных организациях.

В целях реализации положений Закона об образовании № 273-ФЗ и организации исполнения Государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 годы необходимо сформировать Координационный совет по организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере образования. Руководство деятельностью Совета целесообразно возложить на Председателя Правительства Российской Федерации, в его состав включить постоянных членов – руководителей министерств,

служб и агентств, имеющих подведомственные образовательные учреждения, и членов-корреспондентов – представителей Федерального Собрания Российской Федерации, руководителей вузов и иных лиц, заинтересованных в решении общих и частных задач в исследуемой нами области.

Подводя итоги проведенному исследованию, отметим, что федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление образовательными циклами, оказывают огромное влияние на формирование образовательной среды. Они не только способствуют реализации конституционных норм в сфере образования, но и развивают процессы, направленные на интеграцию отечественных образовательных организаций в мировое инновационное пространство. Новый этап реформирования воспитательной, научной и исследовательской деятельности, начатый в 2012 году при принятии Закона об образовании № 273-ФЗ, создал предпосылки к трансформации компетенции Правительства Российской Федерации и Минобрнауки России и иных компетентных в этой сфере структур. На современном этапе реализации образовательных стратегий возникла необходимость усиления координации федеральных органов исполнительной власти, задействованных в обучении граждан, а также совершенствования управленческого воздействия отдельных структур. Решение этих задач правовыми средствами позволит стабилизировать субординационные отношения между субъектами и объектами анализируемой управленческой системы и повысить качество и доступность российского образования.

Литература

Батяев А.А., Наумова Р.Л. Комментарий к Закону РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», 2011. Доступ из СПС «Гарант».

Братановский С.Н. Административное право России. М., 2003

Гаврищук В.В. Новый закон об образовании и законотворческие перспективы//Право и образование. 2013. № 5.

Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: Учеб. М.: Эксмо, 2005

Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть. Курс лекций. Саратов, СГАП, 2001.

Коренев А.П. Административное право России: Учебник: В 3 ч. Ч. 1 М.: МЮИ МВД России, 1996.

Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебное пособие. Саратов: СГАП, 2000

Росляков А.Е., Евдокимов И.Б., Кулинич Е.Н. Актуальные вопросы повышения управленческой компетенции. Монография. Омск, 2009.

Старилов Ю.Н. Реализация Конституции Российской Федерации и современное административное право// Закон. 2013. № 12.

Четвериков В.С. Административное право. Ростов-н/Д: Феникс, 2004.

THE LEGAL NATURE OF THE MANAGEMENT ACTIVITIES OF FEDERAL BODIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE SPHERE OF EDUCATION

Svetlana Kocherha, PhD. (Jurisprudence), Associate Professor, Vice President for Quality, Human Resources and Legal regulation, Professor of Media Law, Moscow State University of Economics, Statistics and Informatics (MESI) (7 Nizhyns'ka ul. Moscow 119501). E-mail: SKocherga@mesi.ru

Summary: The legal nature of managerial activity is closely related to a number of terms used in the science of administrative law, and in legislation. Federal executive bodies that manage the educational process, have a significant influence on the formation of the educational environment. They not only contribute to the realization of the constitutional norms in the field of education, but also develop processes to integrate national educational organizations in the world of innovation space. The Federal Law of 29 December 2012 № 273-FZ «On Education in the Russian Federation» marked the beginning of a comprehensive change in intra-structural processes taking place in each organization with a mandate to acquire knowledge and skills of executive authority. Previously, education authorities at the Federal level placed important tasks under transition towards the fundamental acquisition of knowledge, expansion of their range and the early introduction of innovative technologies.
Keywords: education, administrative and legal regulation, jurisdiction, powers, Federal executive bodies.

References

Batjaev A., Naumova R. Kommentarij k Zakonu RF ot 10 ijulja 1992 g. № 3266-1 «Ob obrazovanii»[Commentary on the Law of the Russian Federation of July 10, 1992 № 3266-1 «On Education»], 2011. Dostup iz SPS «Garant».

Bratanovskij S. Administrativnoe pravo Rossii [The administrative law Russia]. Moscow, 2003

Chetverikov B.C. Administrativnoe pravo[Administrative Law]. Rostov-n/D, 2004

Dmitriev Ju., Evteeva A., Petrov S. Administrativnoe pravo: Ucheb [Administrative Law: Textbook]. Moscow, 2005

Gavrishhuk V. Novyj zakon ob obrazovanii i zakonotvorcheskie perspektivy [A new education law and the legislative perspectives]//Pravo i obrazovanie. 2013. № 5.

Konin N. Rossijskoe administrativnoe pravo. Obshhaja chast'[Russian administrative law. General part. A course of lectures]. Saratov, 2001.

Korenev A. Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik [Administrative Law in Russia: Tutorial]: V 3 ch. Ch. 1 Moscow, 1996

Manohin V., Adushkin Ju. Rossijskoe administrativnoe pravo: Uchebnoe posobie[Russian Administrative Law: Textbook]. Saratov, 2000

Rosljakov A., Evdokimov I., Kulinich E. Aktual'nye voprosy povyshenija upravlencheskoj kompetencii[Topical issues of managerial competence. a monograph]. Omsk, 2009.

Starilov Ju. Realizacija Konstitucii Rossijskoj Federacii i sovremennoe administrativnoe pravo[The implementation of the Constitution of the Russian Federation and modern administrative law]// Zakon. 2013. № 12.