
А. Н. Майоров

Статья поступила
в редакцию в мае
2012 г.

ПРОБЛЕМЫ И РИСКИ КОНЦЕНТРАЦИИ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ

Аннотация

С общих позиций теории управления анализируется реализация принципа разделения властей применительно к сфере образования, рассматриваются возможные пути ее дальнейшего совершенствования. Показано, что за период с 2004 г., времени начала административной реформы и деятельности объединенного Министерства образования и науки, до весны 2012 г., времени смены Правительства Российской Федерации, произошло перераспределение властных полномочий от законодательной власти к исполнительной и от региональных органов власти к федеральным. Проблемы и риски концентрации властных полномочий рассмотрены на конкретных примерах практики управления. Проанализированы предлагаемые разными структурами власти варианты решений проблемы концентрации полномочий, предложены иные варианты решения этой проблемы.

Ключевые слова: управление образованием, Конституция, полномочия, предмет ведения, разделение властей, федерализм.

Принцип разделения властей предполагает разделение таких функций, как законотворчество, государственное управление, правосудие, государственный контроль. На практике это означает, что законотворческая деятельность осуществляется законодательным (представительным) органом, исполнительно-распорядительная деятельность — органами исполнительной власти, судебная власть — судами. При этом законодательная, исполнительная и судебная ветви власти самостоятельны и относительно независимы.

Первоначально данный принцип был направлен на ограничение власти монарха, а затем стал использоваться как теоретическая и практическая база для предупреждения возникновения различных форм диктатуры.

Современное понимание принципа разделения властей включает разделение полномочий между высшими (национальными, федеральными), региональными и местными органами власти

и управления, т.е. помимо разделения властей «по горизонтали» существует разделение властей «по вертикали». Для Российской Федерации это разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации. Ситуацию в этой области применительно к образованию мы и рассмотрим.

В Конституции Российской Федерации предусмотрен **принцип разделения властей в России**. Так, в ст. 10 зафиксировано: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

К **органам законодательной власти** в Российской Федерации относятся:

- Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная дума — две палаты Федерального собрания), законодательные собрания республик, входящих в состав Российской Федерации;
- законодательные органы власти других субъектов Российской Федерации; местные органы государственной власти.

К **органам исполнительной власти** в Российской Федерации относятся:

- Президент Российской Федерации, Совет министров Российской Федерации;
- высшие должностные лица республик;
- Правительства республик, органы администрации других субъектов Российской Федерации.

К **органам судебной власти** в Российской Федерации относятся:

- Конституционный суд Российской Федерации;
- Верховный суд Российской Федерации;
- Высший арбитражный суд Российской Федерации; суды республик и других субъектов Российской Федерации;
- районные народные суды, суды специальной юрисдикции.

Целый ряд авторов [Иванец, Калинин, Червонюк, 2002; Боботов и др., 1996] считает, что принцип разделения властей становится реальным в том случае, если он сопровождается системой «сдержек и противовесов» властей, например таких, как наделение президента правом налагать вето на законы, наделение законодательного органа правом преодолеть вето и обратиться в суд для решения вопроса об отстранении президента от должности и т.д. Система «сдержек и противовесов» исключает возможность узурпации полномочий одной власти другой и обеспечивает нормальное функционирование органов государства.

Если проанализировать, как за последние несколько лет изменилось соотношение полномочий исполнительной и законодательной властей в сфере образования, станет понятно, что происходит

1. Принципы распределения властей и полномочий. Изменения в полномочиях ветвей и уровней власти

1.1. Принципы распределения властей. Перераспределение в пользу исполнительной власти

концентрация властных полномочий в руках исполнительной власти. То есть те полномочия, которые ранее исполняли органы законодательной власти, сейчас реализует исполнительная ветвь власти.

Приведем только несколько наиболее значимых и известных примеров.

Пример 1. Закон РФ «Об образовании» в редакции от 29 декабря 2004 г. в п. 2 ст. 1 «Государственная политика в области образования» устанавливал, что организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная программа развития образования, **утверждаемая федеральным законом**. Пункт 3 той же статьи Федерального закона «Об образовании» в действующей редакции гласит, что Федеральная целевая программа развития образования **разрабатывается и утверждается Правительством Российской Федерации**.

Пример 2. Федеральный закон «Об образовании» в редакции от 29 декабря 2004 г. в п. 4 ст. 7 «Государственные образовательные стандарты» устанавливал, что основные положения Государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, порядок их разработки и утверждения **устанавливаются федеральным законом**. Федеральный закон «Об образовании» в действующей редакции в п. 6 той же статьи указывает, что разработка и утверждение Федеральных государственных образовательных стандартов осуществляются в порядке, **установленном Правительством Российской Федерации**.

Кроме этого, федеральным законом регулировались такие вопросы, как определение категорий граждан, имеющих право на получение образования; формы, размеры и источники расходов на образование граждан, нуждающихся в социальной помощи в период получения ими образования, и др.

Сегодня в законе остались только три вопроса, регулирование которых отнесено к полномочиям законодательной власти, это:

- нормативные сроки освоения основных образовательных программ начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования;
- ограничения прав граждан на профессиональное образование по признакам пола, возраста, состояния здоровья, наличия судимости;
- порядок регистрации и деятельности образовательных объединений (ассоциаций и союзов), в том числе с участием учреждений, предприятий и общественных организаций (объединений).

Из этих трех вопросов только первый относится к сфере образования, а остальные — к другим отраслям права.

За период с 2004 г., времени начала административной реформы и деятельности объединенного Министерства образования

и науки, до весны 2012 г., времени смены Правительства Российской Федерации, законодательная власть получила только одно новое формальное полномочие в сфере образования — это полномочие правового регулирования отношений в области образования на территории инновационного центра «Сколково».

Можно предположить, что такое перераспределение полномочий обусловлено технологической и технической простотой проведения решений в рамках исполнительной власти. Но если говорить о качестве принимаемых решений, то обсуждение в рамках парламентских процедур, даже с учетом сложившейся в последнее время практики, несомненно дает более надежный результат.

Федеративное устройство — способ территориальной организации *федеративного государства*, определяющийся характером взаимоотношений *субъектов федерации с федеральными органами власти*, а также между собой [Большой юридический словарь...].

Современные политологи считают, что «федерализм в России обусловлен рядом причин: большой территорией; спецификой экономического развития отдельных регионов; этническим многообразием населения; социокультурными различиями. Большим государством трудно управлять из одного центра: сложно проследить за тем, что делается на местах; жители регионов больше доверяют местному правительству, которое они выбирали и которое легче проконтролировать в случае необходимости» [Александрова, 2005].

Российская Федерация — федерация асимметричная, потому что ее субъекты обладают разным конституционным статусом.

Все субъекты Российской Федерации по объему их компетенции можно разделить на три группы:

1) республики в составе России, которые могут принимать свои конституции, устанавливать наряду с русским свой государственный язык и иметь свои государственные символы (герб, флаг, гимн);

2) края, области, города федерального значения, которые принимают свои уставы, учреждают свои органы власти, официальные символы, могут иметь в своем составе автономные округа и области;

3) автономные округа и автономная область: по их предъявлению может быть принят федеральный закон об автономной области, округе, находящихся как бы «в двойном подчинении» — и у России, и у области (края), в составе которой они находятся.

В состав Российской Федерации входят субъекты, которые обладают разными объемами компетенции и различающимися правами, несмотря на то что в Конституции зафиксирован такой основополагающий признак федерализма, как равноправие всех субъектов Федерации.

1.2. Принципы распределения полномочий. Перераспределение в пользу федерального центра

Таким образом, с одной стороны, субъекты Российской Федерации обладают разным конституционным статусом, а с другой — Конституция провозглашает равенство всех субъектов Федерации. Такая ситуация, как мы увидим ниже, во многом определяет те проблемы, которые возникли в распределении полномочий.

Изменение порядка формирования региональных властей не могло не затронуть как общую структуру власти в рамках федерального устройства, так и систему образования. В 1990-е годы в России основным способом формирования органов власти были выборы. Одним из позитивных результатов использования выборной системы можно считать существование механизмов формирования доверия местному правительству. Необходимость формировать позитивное общественное мнение как гарантию успеха на выборах диктовала представителям власти строгие правила отчетности перед населением.

Иная ситуация складывается, когда высшее должностное лицо региона назначается федеральным центром: в этом случае региональное правительство становится подконтрольным не местным жителям, а федеральной власти, возникает другой тип обратной связи, подотчетность федеральному центру. То есть выбор между потребностями граждан и интересами федерального центра делается в любом случае в пользу последнего, а это приводит к снижению качества решений, принимаемых в интересах граждан. В результате обостряется проблема настройки важнейшего механизма федерализма — обеспечения баланса в рамках распределения полномочий.

1.3. Управление разграничением полномочий

Федеральное устройство государства предопределяет разграничение компетенций между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации компетенция в государстве разделяется на собственно федеральную (ст. 71), совместную Федерации и ее субъектов (ст. 72), собственно субъектов Федерации (ст. 73).

К собственно федеральной компетенции по Конституции Российской Федерации относятся вопросы, связанные с функционированием государства на международной арене, вопросы, требующие единого регулирования по всей стране, федеральная ответственность и управление ею, установление федеральных налогов и сборов, федеральные органы власти, федеративное устройство и территория России.

К сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов ст. 72 Конституции Российской Федерации относит, в частности, **«общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта»**. Положения данной статьи в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

Согласно ст. 76 Конституции Российской Федерации, «по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». Однако, поскольку федеральные законы имеют приоритет перед региональными законами, оказывается, что определение федеральной властью своих полномочий в области предметов совместного ведения и соответственно изменения полномочия субъектов Российской Федерации производятся Федерацией в одностороннем порядке.

Распределение полномочий в современной России имеет конституционную природу. Это означает, что только в рамках Конституции должны обсуждаться вопросы статуса территорий, изменения границ или объема полномочий ее субъектов. Однако федеральные государственные органы самостоятельно определяют свои полномочия по предметам совместного ведения, точнее полномочия устанавливаются федеральными законами, по инициативе федеральных органов. Тем самым они узурпируют сферу, отнесенную к ведению субъектов Федерации. То есть наряду с духом Конституции — о равноправии субъектов и конституционном порядке разграничения полномочий, есть буква, которая позволяет Федерации в одностороннем порядке изменять региональные полномочия. Это характерно не только для образования, но и для целого ряда других областей, таких как природопользование, охрана окружающей среды, распоряжение землей и недрами и т.д.

Такая конструкция, конечно, не исключает возможности возникновения споров по вопросам определения предметов ведения Федерации и ее субъектов. Конституция предусматривает механизм разрешения такого рода споров — это согласительные процедуры, наличие которых предусмотрено ст. 85. В случае недостижения согласованного решения Президент Российской Федерации может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Однако в последнее время прецедентов таких споров зафиксировано не было. Причиной тому могут служить действие выделенных нами механизмов одностороннего регулирования и то обстоятельство, которое мы уже упоминали ранее: система обратной связи при формировании региональных властей была смещена от населения к властным федеральным структурам.

Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р, декларирует и в некоторой степени фиксирует подход к распределению полномочий в сфере образования между участниками образовательного процесса и органами управления разного уровня: «Система образования является сферой взаимодействия интересов государства и общества в лице их институтов и граждан. Каждый из субъектов образовательных правоотношений должен

1.4. Перераспределение полномочий в сфере образования

иметь возможность влиять на функционирование и развитие системы образования, но вместе с тем нести свою долю ответственности за создание условий, необходимых для выполнения системой образования своих социальных и образовательных функций».

Проведенный нами анализ показывает, что за последние шесть лет произошло существенное изменение полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования: из 27 региональных полномочий, которые были закреплены Законом «Об образовании», неизменными остались только восемь.

Несколько полномочий были изъяты полностью. Среди них такие базовые, как:

- определение и осуществление политики в области образования;
- осуществление федеральной политики в области образования;
- установление налогов;
- организация финансирования местных органов управления образованием и образовательных учреждений;
- оказание посреднических услуг;
- установление дополнительных к федеральным льгот обучающимся, воспитанникам и педагогическим работникам образовательных учреждений, а также видов и норм материального обеспечения указанных обучающихся, воспитанников и педагогических работников;
- обеспечение соблюдения законодательства Российской Федерации в области образования;
- контроль исполнения государственных образовательных стандартов.

Некоторые полномочия были существенно ограничены. Действие пяти полномочий:

- разработка и реализация международных программ развития образования;
- формирование фондов развития образования;
- организация издания учебной литературы;
- разработка базисных учебных планов и примерных программ курсов, дисциплин;
- проведение аттестации работников органов управления образованием субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

прекращено полностью. А вместо разработки содержания образования введено участие в разработке образовательных программ (которое, заметим, не имеет механизма реализации).

Добавлены три полномочия:

- реализация Единого государственного экзамена;
- организация обеспечения учебниками;
- право дополнительного финансирования мероприятий.

Анализ содержания полномочий свидетельствует, что одни полномочия дают реальную возможность управления, т.е. предусматривают наряду с ответственностью некоторое право, а другие содержат только ответственность (обязанности). Если оценить произошедшие изменения с такой точки зрения, то становится очевидным, что существенно сокращены были полномочия первого вида, и, напротив, регионы были наделены полномочиями второго вида.

Таким образом, за последнее время региональные полномочия в области образования существенно сократились, а федеральные соответственно расширились. Это противоречит самой сути федерализма, которая заключается в разделении полномочий, с тем чтобы была возможность дифференцировать решения в зависимости от местных условий. Такая ситуация не может не сказаться на качестве принимаемых управленческих решений.

В ближайшей перспективе ситуация должна еще больше усугубиться в силу того, что образовательные учреждения в рамках утвержденных стандартов начального и общего образования получили право самостоятельно формировать свою образовательную программу¹ и, как следствие, распоряжаться средствами муниципалитетов и регионов. Правда, здесь есть надежда на то, что традиция использования нелегитимных административных методов в какой-то степени поможет справиться с проблемой безграничной демократии и бездумности принимаемых решений.

Есть и еще одно значимое основание полагать, что концентрация властных полномочий исполнительной власти федерального центра в ближайшее время будет усиливаться. В действующем Законе «Об образовании» содержатся 43 поручения нормативного регулирования в адрес федерального органа исполнительной власти («разрабатывает», «утверждает», «определяет» и т.д.), а вот в проекте закона «Об образовании в Российской Федерации» уже 114 таких поручений.

Может быть, концентрация полномочий не так уж и плоха сама по себе? При ближайшем рассмотрении оказывается, что все-таки плоха. На уровне Федерации чиновники просто не справляются с таким объемом полномочий ни по времени исполнения, ни по качеству принимаемых решений. Своевременное увеличение численности работников и реструктурирование системы управления вполне могли бы решить проблему своевременности принятия решений, но не их качества. Федеральный центр в отношении регионов может принять только единое, одинаковое для

2. Риски концентрации полномочий в федеральном центре

¹ Федеральный государственный образовательный стандарт общего образования, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1897; Федеральный государственный образовательный стандарт начального общего образования, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 6 октября 2009 г. № 373.

всех решение. Такие решения не могут отразить многообразие национально-региональных условий. Теоретически возможен вариант, что на федеральном уровне предлагаются разные решения для разных территорий. Но, во-первых, таких прецедентов еще не было, а во-вторых, даже если они и возникнут, то реализованы в легитимном поле быть не могут. Такие решения будут противоречить одному из базовых принципов устройства федеративного государства — равенства субъектов Российской Федерации. Поясним ситуацию на примерах.

Пример 1. Несколько лет в системе образования дискутируется проблема национальных языков, национальных школ и полномочий регионов в этой сфере. Проблема это сложная и многоплановая, мы не будем содержательно ее обсуждать в данной статье. Если говорить предельно упрощенно, то учет этнокультурных и национальных особенностей для таких регионов, как Татарстан и Башкортостан, — это, скорее, вопрос государственности в понимании ч. 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации, для регионов Кавказа это вопрос сохранения культуры и языка, а для коренных и малочисленных народов Севера — вопрос сохранения этносов. Попытки принять единое решение для всего многообразия условий, решение этой задачи одним-единственным способом — а иного решения на федеральном уровне и не может быть — приводят только к тому, что две из трех перечисленных групп не решат важнейших задач развития языков и, как следствие, национальностей.

Пример 2. На федеральном уровне неоднократно и публично делаются заявления о «перепроизводстве» управленцев, экономистов и юристов, сокращаются контрольные цифры приема в вузы на эти специальности. Наверное, для Москвы и ряда регионов с гипертрофированными системами высшего профессионального образования это так и есть. Однако для ряда регионов, таких как Югра, Ямал и ряд других, это совершенно не характерно: управленцы есть, но их качество не удовлетворяет рынок, а экономисты и особенно юристы на рынке труда просто отсутствуют. Решение о простом квотном сокращении приема на эти специальности, принятое на федеральном уровне, в данном случае является весьма сомнительным, поскольку оно не учитывает особенности территорий, их экономического и социального развития.

Пример 3. Несомненно, система образования, как и другие элементы социальной системы региона, определяет стабильность и устойчивость кадрового потенциала. В данном случае речь не идет о развитии и формировании кадрового потенциала и деятельности системы образования по его воспроизводству. Наличие развитых сетей учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования во многом является определяющим при выборе места жительства трудовыми мигрантами, а также является важнейшим фактором при принятии гражданами

и семьями решения о смене места жительства по причинам изменения ситуации на рынке труда. В последние десятилетия аналогичную функцию выполняло профессиональное образование. Даже сейчас значительная часть студентов признаются, что выбрали вуз по принципу «поближе к дому». Сформирован запрос от граждан на получение профессионального образования близко к дому, такой вариант организации обучения не только более безопасен, но и отвечает запросам региональных рынков труда. Во многих территориях региональные власти поддерживали и поддерживают филиальные сети. Резон здесь очень простой: эта поддержка оказывает реальное влияние на развитие кадрового потенциала. Судя по результатам исследований, проведенных в Западной Сибири, среди выходцев из региона, обучавшихся в вузах Москвы и Санкт-Петербурга, в регион на работу по специальности возвращаются около 15%, а из окончивших региональные вузы — до 82%.

С другой стороны, и система образования, широко распространяя филиалы вузов по территории страны, тоже отвечала на запрос семей. Именно с потребностями семей связано обилие филиалов. В этом случае семьи осуществляют рациональный, прежде всего социально обусловленный, выбор. Они выбирают небольшие вузы (часто филиалы или негосударственные вузы), в том числе для тех студентов — вчерашних школьников, которые пока не созрели до настоящей студенческой самостоятельности.

Безусловно, часть филиалов не дает качественного образования. С этим утверждением согласны многие, но это мнение основано на эмоциях, интуиции и частном опыте, а не на работе системы аккредитации. Именно механизм аккредитации должен доказывать, что в филиалах некачественное образование и по этой причине конкретные филиалы нужно закрыть. Вместо этого принимается опять же единое для всей страны решение о закрытии филиалов меньше определенной численности. Непонятно, почему именно численность студентов была выбрана как единственный критерий качества получаемого образования.

Можно предположить, что для части регионов это верное решение, но для ряда регионов и направлений подготовки оно оказалось контрпродуктивным. Например, филиал Академии им. Гнесиных в Ханты-Мансийске — малочисленное учебное заведение в силу своей специфики: подготовка исполнителей — дело трудоемкое и сложное, да региону и не нужно большое количество выпускников такого вуза. Под действие решения о закрытии филиалов меньше определенной численности подпадает и филиал ЛЭТИ в городе Югорске, филиал с хорошей базой, созданной «Трансгазом» и принимающий всех желающих детей сотрудников этой фирмы и других жителей города на первые два года обучения. Обучение на старших курсах проходило уже в Санкт-Петербурге, что автоматически решало проблему качества образования.

3. Что делается и что делать

Дерегионализация образовательной политики, произошедшая в последнее время, заключается в перераспределении полномочий между центром и регионами, с одной стороны, и исполнительной и законодательной властью — с другой. Полномочия исполнительной власти федерального центра растут. Полномочия законодательной власти и регионов сокращаются или заменяются на второстепенные. В результате центр перестает справляться с имеющимися у него полномочиями, предлагает стандартные решения там, где их реализация дает негативный эффект.

Можно предположить, что это было движение в общей логике укрепления вертикали власти, вызванное кризисом власти 1990-х годов. Чем меньше властных полномочий останется у регионов, тем меньше их самостоятельность и тем меньше вероятность дезинтеграции России. Такая логика на определенном этапе могла быть вполне рациональной, или по крайней мере она дает понимание происходящих процессов.

Сложившаяся система перераспределения полномочий и практика реализации изменений породили в сфере образования два важных явления: низкий уровень доверия федеральной и региональных властей друг к другу и низкая самостоятельность региональных властей.

Урезание полномочий регионов не может быть бесконечным, и сейчас, на наш взгляд, как раз сложилась такая ситуация, когда переизбыток полномочий у Федерации является тормозом в развитии.

Обозначенная нами проблема осознана и на уровне исполнительной власти России. **Президент Российской Федерации** 27 июня 2011 г. подписал распоряжение № 425-рп «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления», давая тем самым старт достаточно длительной работе по поиску оптимальных решений в перераспределении полномочий.

Были созданы две рабочие группы: по правовым вопросам перераспределения полномочий и по финансовым вопросам. В результате кропотливого изучения накопившихся проблем через пять месяцев они предложили передать от центра регионам 120 полномочий, касающихся, в частности, охраны здоровья, регулирования природопользования, земельного контроля, пожарной безопасности, охраны прав потребителей, что позволит сократить около 100 тыс. федеральных чиновников.

Следующим значимым этапом работы стал **Государственный совет** 26 декабря 2011 г., в ходе которого обсуждались вопросы перераспределения полномочий между федеральными и региональными органами власти. Почти незамеченной средствами массовой информации оказалась весьма знаменательная фраза Д. А. Медведева: «Россия настолько сложна как Федерация, что мы

не должны стесняться учитывать эти различия более тщательно, создавая дифференцированные правовые, инвестиционные и, может быть, даже налоговые режимы в отдельных регионах»². Таким образом, была высказана мысль о дифференцировании решений федеральных властей относительно разных регионов, т.е. о том, чтобы изменить, по сути, конституционное положение о равенстве регионов в рамках Российской Федерации.

В ежегодном обращении Президента Российской Федерации к Федеральному собранию Российской Федерации 22 декабря 2011 г. положения о перераспределении полномочий были конкретизированы: «В Государственную думу будет внесен пакет законопроектов о децентрализации. Его реализация позволит провести серьезное перераспределение властных полномочий и бюджетных ресурсов в пользу регионов и муниципалитетов»³.

В ноябре 2011 г. в **Совете Федерации** была создана рабочая группа по подготовке предложений Совета Федерации по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Было проанализировано более тысячи предложений, направленных в Совет Федерации как региональными парламентами, так и органами исполнительной власти. Предложения регионов были сгруппированы в три основных раздела: 1) 35 полномочий, которые регионы считают необходимым передать на федеральный уровень, причем 20 из них были делегированы регионам в течение последних лет; 2) 44 полномочия, которые предлагается передать с федерального на региональный уровень; 3) 8 предложений о передаче региональных полномочий на муниципальный уровень, и 7 ныне муниципальных функций, которые, по общему мнению членов рабочей группы, целесообразно передать на уровень субъектов Федерации⁴.

Субъекты Федерации предлагают передать в ведение Федерации деятельность мировых судей, полномочия по материальной поддержке граждан — тружеников тыла в годы Великой Отечественной войны, обеспечение жильем детей, оставшихся без попечения родителей, и т.д. Что касается передачи полномочий с федерального уровня на региональный, пожелания со стороны субъектов РФ касаются прежде всего таких вопросов, как отношения в сфере лесо- и недропользования, земельные и водные ресурсы, экология, животный мир. Предложения, подготовленные Советом Федерации, практически не затрагивают отношения в сфере образования.

² Стенографический отчет о заседании Государственного совета 26 декабря 2011 г., Москва, Кремль <http://news.kremlin.ru/news/14139/print>

³ Послание Президента Федеральному собранию от 22 декабря 2011 г., Москва, Кремль <http://kremlin.ru/news/14088>

⁴ http://www.council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2011/11/item17978.html

31 мая 2012 г. в **Государственной думе** Федерального собрания РФ комитет по образованию провел парламентские слушания на тему «Нормативное обеспечение реализации полномочий в области образования на разных уровнях власти».

А. Н. Дегтярев, председатель комитета Госдумы по образованию, предложил нормативно закрепить распределение полномочий: «В сферах образования и воспитания, которые являются предметом совместного ведения, каждая из сторон должна иметь законодательно установленные собственные полномочия. Надо стремиться к тому, чтобы объем неразграниченных полномочий сокращался»⁵. На слушаниях поднимались вопросы распределения полномочий в области профессиональной ориентации школьников, обучения детей-инвалидов, обеспечения права детей на отдых и оздоровление, совершенствования систем подготовки педагогических кадров, повышения их квалификации.

Таким образом, в работу по перераспределению полномочий оказались вовлечены органы исполнительной и законодательной власти. Однако пока никаких практических решений на принято, и активность обсуждений в послевыборный период сократилась.

Поиск решений идет по двум направлениям. Первое — это анализ конкретного перечня полномочий, отнесенных в настоящее время к тому или иному уровню исполнительной власти, и формирование предложений по их перераспределению на основании экспертного оценивания, собственного опыта и здравого смысла. Четких оснований для разделения полномочий никто из участников процесса не предлагает. Этот путь достаточно простой, однако длительный и с неопределенными перспективами достижения согласия.

Второе направление, которое только намечено, — это попытка принятия на федеральном уровне разных решений для разных регионов. Впервые эта идея была выдвинута Д. А. Медведевым на Государственном совете 26 декабря 2011 г., а впоследствии развита председателем Комитета Госдумы по образованию А. Н. Дегтяревым: «Перспективным направлением применения договорной практики может стать конкретизация государственной политики с учетом особенностей различных субъектов Российской Федерации. В сильных регионах через такой механизм федеральный центр может разрабатывать различные экономические модели, инициативы, новшества, а удачные решения распространять на все субъекты Российской Федерации»⁶.

Инструментом выработки и осуществления разных решений для разных регионов может стать реализация договорных отношений между субъектами Федерации и центром, поскольку Конституция Российской Федерации предусматривает возможность заключения

⁵ Стенограмма парламентских слушаний Комитета Государственной думы по образованию на тему «Нормативное обеспечение реализации полномочий в сфере образования на разных уровнях власти» от 31 мая 2012 г.

⁶ Там же.



договоров между Российской Федерацией и субъектом России о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3. ст. 11). Вместе с тем опыт заключения таких договоров, когда более 40 субъектов Федерации, заключившие договоры с центром, отказались от их продления, не дает оснований для оптимизма.

Если говорить об обеспечении разумного баланса в распределении полномочий между законодательной и исполнительной властью, то здесь можно предложить все нормативное регулирование сферы образования провести в одном законе, со ссылками на существующие нормативные акты, которые обеспечивают общее регулирование. Это вполне возможно в рамках готовящегося проекта закона «Об образовании в Российской Федерации».

В рамках доработки данного законопроекта необходимо вернуться к рассмотрению норм, поручающих принятие решений федеральным органам исполнительной власти, и попытаться минимизировать их количество.

Один из возможных подходов к перераспределению полномочий — это выделение и фиксирование круга принципиальных интересов регионального уровня в сфере образования и поиск на этой основе эффективной модели распределения полномочий, позволяющей эти интересы реализовывать. Представляется возможным и целесообразным ввести определенный критерий отнесения полномочия к тому или иному уровню власти. Таким критерием может быть наличие возможности принятия единственного решения для всей системы образования. Там, где это возможно, полномочия должны быть оставлены за Федерацией. Там, где для принятия решений необходим учет местной, региональной и национальной специфики, полномочия должны быть переданы регионам или муниципалитетам.

Все это необходимые, но далеко не достаточные шаги. Необходим поиск и запуск механизмов усиления обратной связи между населением и региональными и муниципальными властями. Даже в условиях намеченных прямых выборов региональных властей их оценка федеральным центром должна проводиться со значительным участием населения, институтов гражданского общества.

1. Александрова Н. А. Конституционное (государственное) право России: учебно-методический комплекс по специальности 030501 «Юриспруденция». Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2005.
2. Боботов С. В., Варламова Н. В., Лазарев В. В., Лукашева Е. А. и др. Теория права и государства // под ред. проф. Г. Н. Манова. М.: БЕК, 1996.
3. Большой юридический словарь / А. Борисов (сост.). Минск: Книжный мир, 2010.
4. Иванец Г. И., Калинин И. В., Червонюк В. И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / под общ. ред. В. И. Червонюка. М.: Юридическая литература, 2002.

Литература
