

## ВОПРОСЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

---

---

Конституция РФ устанавливает, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ст. 132). Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Приведенные конституционные положения получили свое развитие в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, который устанавливает перечень вопросов местного значения для отдельных видов муниципальных образований.

При осуществлении своих полномочий органы местного самоуправления тесно связаны с органами государственной власти РФ и субъектов РФ, т.к. у них также есть значительный объем полномочий в сфере образования, в т.ч. в отношении органов местного самоуправления и муниципальных образовательных учреждений. Чтобы исследовать отдельные аспекты

делегируемые государственные полномочия в сфере образования на муниципальный уровень, первоначально необходимо установить, какими соответствующими полномочиями обладают Федерация и субъекты Федерации.

Полномочия РФ в сфере образования закреплены в ст. 28 Закона РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании»<sup>2</sup>, полномочия субъектов РФ — в ст. 29 того же закона. При этом необходимо отметить, что данные перечни нельзя считать исчерпывающими, поскольку иными нормами Закона РФ «Об образовании» и другими нормативно-правовыми актами в сфере образования предусматриваются и иные конкретные полномочия органов государственной власти. В сфере образования РФ и субъекты РФ принимают законы и иные нормативные акты.

Следует сразу отметить, что четкого разграничения компетенции РФ и субъектов РФ в сфере образования действующее российское законодательство не содержит. Поскольку в соответствии с положениями п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ, то по субъекты РФ вправе регулировать любые вопросы в этой сфере, не урегулированные или

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. — 2003. — №40. — Ст. 3822.

---

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. — 1996. — №3. — Ст. 150.

прямо не изъяты из их компетенции федеральным законодательством. Действует общее правило о том, что законы субъектов РФ не должны противоречить федеральным законам.

В связи с этим, субъекты Федерации не вправе вторгаться в компетенцию органов местного самоуправления в сфере правового регулирования и управления образованием: регулировать вопросы реорганизации и ликвидации муниципальных образовательных учреждений, порядка отчуждения муниципального имущества, закрепленного за муниципальным образовательным учреждением, установления нормативов финансирования муниципальных образовательных учреждений за счет средств местных бюджетов, выплаты педагогическим работникам ежемесячной денежной компенсации в целях содействия обеспечению их книгоиздательской продукцией, критериев отбора детей, подростков и молодых людей в нетиповые образовательные учреждения для лиц, проявивших выдающиеся способности и т.д.

Субъекты РФ не имеют право возлагать на органы местного самоуправления полномочия по финансовой поддержке негосударственных образовательных учреждений, даже в случае их субсидирования из регионального бюджета. Если и признавать за субъектами РФ право осуществлять такое финансирование<sup>3</sup>, то передача данного полномочия органам местного самоуправления возможна только в порядке наделения их государственными полномочиями с выделением субвенций, полностью покрывающих соответствующие расходы, а не субсидий, предполагающих частичное финансирование расходов, осуществляемых в рамках решения вопросов местного значения. Данное же полномочие не отнесено законом к вопросам местного значения, и субъекты РФ не вправе регулировать компетенцию органов местного самоуправления в этой части. Исходя из положений действующего законодательства, выделение субвенций на обеспечение предоставления дошкольного, общего и дополнительного образования касается только муниципальных образовательных учреждений (в порядке подп. 13 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>4</sup>, п. 6.1 ст. 29 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»), т.е. в рамках этих субвенций не должны предусматриваться средства на финансирование негосударственных об-

разовательных учреждений. Передача полномочий по государственной поддержке негосударственных образовательных учреждений должна быть осуществлена надлежащим образом и субвенции на эти цели должны рассчитываться и предоставляться отдельно.

На субъекты РФ возложены функции по организации подготовки, переподготовки, повышения квалификации и проведения аттестации педагогических работников муниципальных образовательных учреждений. Соответственно, это является и расходным обязательством субъектов РФ. При этом порядок аттестации педагогических работников определяется на федеральном уровне, в настоящее время действует Приказ Министерства образования и науки РФ от 24 марта 2010 г. № 209 «О порядке аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений»<sup>5</sup>.

Субъекты РФ осуществляют надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ в области образования, контроль качества образования, а также контроль за деятельностью органов местного самоуправления в сфере образования. Порядок осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования утвержден Постановлением Правительства РФ от 11 марта 2011 г. № 164 «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования»<sup>6</sup>.

Субъекты Федерации осуществляют лицензирование<sup>7</sup> и государственную аккредитацию<sup>8</sup> образовательных учреждений, за исключением ряда учреждений, указанных в подп. 24 ст. 28 Закона РФ «Об образовании», лицензирование и государственная аккредитация которых отнесены к компетенции федеральных органов государственной власти (из числа возможных муниципальных учреждений в этом перечне только высшие образовательные учреждения).

<sup>5</sup> См.: Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 24 марта 2010 г. №209 «О порядке аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – №19.

<sup>6</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 11 марта 2011 г. №164 «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования» // Российская газета. – 2011. – 18 марта.

<sup>7</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 16.03.2011 №174 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности» // Российская газета. – 2011. – 25 марта.

<sup>8</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 21 марта 2011 г. №184 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций» // СЗ РФ. – 2011. – №13. – Ст. 1772.

<sup>3</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 14 февраля 2007 г. по делу №4-Г06-52 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Российская газета. – 1999. – 19 октября.

При разграничении компетенции субъектов РФ и муниципальных образований следует иметь в виду также следующее.

Собственные полномочия субъектов РФ в сфере образования перечислены в подп. 13, 13.1, 14, 14.1 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

К их числу относится решение вопросов:

- обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ;
- организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в соответствии с федеральным законом в ведении субъекта РФ;
- организации предоставления начального, среднего и дополнительного профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, «перечень» которых утверждается Правительством РФ);
- организации предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения.

В соответствии с п. 6 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» указанные полномочия (за исключением полномочия, предусмотренного п. 13) могут быть переданы органам местного самоуправления с передачей им необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Статья 29 Закона РФ «Об образовании» перечисляет полномочия субъектов Российской Федерации, и по смыслу Закона подразумевается, что это собственные полномочия субъектов РФ по данному предмету совместного ведения. Среди этих полномочий:

- принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ в области образования;
- установление порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансового обеспечения образовательных учреждений субъекта РФ в соответствии с Законом РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»;
- разработка и реализация региональных программ развития образования с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных, демографических и других особенностей и т.д.

Перечень, содержащийся в ст. 29 Закона РФ «Об образовании», на наш взгляд, не в полной мере соответствует положениям п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Исходя из положений п. 7 ст. 26.3 названного закона, если другими федеральными законами за субъектами закрепляются полномочия, не перечисленные в п. 2 ст. 26.3 названного закона, они рассматриваются как делегированные федеральные полномочия, и такие полномочия могут передаваться законами субъекта РФ органам местного самоуправления, если такое право предоставлено им федеральными законами, предусматривающими передачу соответствующих полномочий РФ органам государственной власти субъектов РФ.

Закон РФ «Об образовании» не упоминает о возможности передачи субъектами РФ на местный уровень полномочий, перечисленных в ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Поэтому, до приведения во взаимное соответствие названных Законов следует исходить из того, что нет правовых оснований для передачи субъектами РФ муниципальным образованиям тех полномочий из числа названных в ст. 29 Закона РФ «Об образовании», которые не упомянуты в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

рации». В частности, названные выше полномочия в сфере лицензирования образовательных учреждений, аттестации педагогических работников, контроля в сфере образования с этих позиций не подлежат передаче на местный уровень.

В ст. 28.1 Закона РФ «Об образовании» отдельно предусматриваются полномочия РФ в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов РФ:

- государственный контроль (надзор) в области образования в отношении образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта РФ (за исключением образовательных учреждений, указанных в подп. 24 ст. 28 Закона РФ «Об образовании»), иных осуществляющих образовательную деятельность организаций, а также органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования;
- лицензирование образовательной деятельности и государственная аккредитация образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта РФ (за исключением образовательных учреждений, указанных в подп. 24 ст. 28 Закона РФ «Об образовании»), лицензирование образовательной деятельности организаций, которые расположены на территории субъекта РФ и структурные подразделения которых осуществляют реализацию программ профессиональной подготовки, а также формирование, ведение и обеспечение использования региональных информационных систем государственной аккредитации, содержащих сведения о деятельности аккредитованных образовательных учреждений;
- подтверждение документов государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях.

При этом в ст. 28.1 Закона РФ «Об образовании» не содержится разрешения на передачу данных полномочий органам местного самоуправления. Таким образом, следует прийти к выводу, что данные полномочия не могут передаваться на муниципальный уровень.

Из системного анализа законодательства (Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Закона РФ «Об образовании») следует, что могут передаваться на местный уровень следующие полномочия субъектов РФ в сфере образования, указанные в ст. 29 Закона РФ «Об образовании»:

- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в соответствии с федеральным законом в ведении субъекта РФ (коррекционные и иные специализированные образовательные учреждения для отдельных категорий детей);
- организация предоставления начального, среднего и дополнительного профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством РФ);
- организация предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения.

Остальные полномочия субъектов РФ в сфере образования, указанные в ст. 29 Закона РФ «Об образовании» не могут передаваться на местный уровень.

С изложенных позиций, по нашему мнению, должны решаться и вопросы о допустимости передачи иных полномочий, закрепленных за субъектами законодательством об образовании.

Необходимо отметить, что передача государственных полномочий на местный уровень должна быть осуществлена законом субъекта РФ о наделении полномочиями и ранее имевшая место практика передачи законом субъекта РФ о бюджете субвенций местным бюджетам на осуществление полномочий без предварительной специальной передачи самого полномочия является незаконной<sup>9</sup>.

Закон установил запрет на передачу на местный уровень полномочий по финансовому обеспечению предоставления дошкольного, общего, дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам. В то же время сам факт выделения субвенций местным бюджетам означает, что органами местного самоуправления осуществляются какие-то государственные полномочия субъектов РФ (поскольку субвенции предоставляются именно на исполнение переданных государственных полномочий).

Таковыми полномочиями являются, полномочия по осуществлению соответствующих расходов на образовательный процесс. То есть ФЗ подразумевает, что данные полномочия являются полномочиями субъекта РФ, однако последний передает их органам местного самоуправления и, соответственно, вслед за этим пере-

<sup>9</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 28.06.2006 №64-Г06-8 / СПС «КонсультантПлюс».

дает субвенции на их осуществление. Следовательно, для передачи субвенций на финансирование таких расходов, законом субъекта РФ должны быть переданы сами полномочия по содержанию образовательных учреждений в части расходов на образовательный процесс. И такая передача будет не только законной, но и необходимой, т.к. она подразумевается в подп. 13 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и аналогичных нормах Закона РФ «Об образовании».

При отсутствии в законах субъекта РФ положений о передаче полномочий, как показывает судебная практика, могут возникнуть проблемы по выплатам вознаграждений учителям за осуществление функций классного руководителя.

Так, например, Верховный Суд РФ признал незаконной передачу субвенций местным бюджетам на осуществление таких выплат законом о бюджете субъекта РФ, указав, что передача субвенций осуществлена без передачи полномочий, которые финансируются за счет таких субвенций<sup>10</sup>.

Таким образом, необходимо исходить из комплексного толкования положений Федерального закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Закона РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании», а при передаче государственных полномочий на местный уровень необходимо соблюдать предусмотренный порядок оформления: издание соответствующего закона субъекта РФ.

#### Библиографический список:

1. Андиева М. Управление образованием в Российской Федерации: правовой аспект // Право и образование. — 2002. — № 6.
2. Грудцына Л.Ю. Управление образованием: административные вопросы аттестации руководителей образовательных учреждений России // Административное и муниципальное право. — 2009. — № 11 (23).
3. Дорохова Г.А. Управление народным образованием в СССР. — М., 1965.
4. Ермаченко Д.Н. Общественное управление образованием в России // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. — Тольятти, 2003. Вып. 35.
5. Жердин А.В. Общественное управление образованием в России // Право и образование. — 2004. — № 3.
6. Ильичев И.Е., Лазарева И.И. Управление образованием в российской федерации (министерство образования: задачи и функции) // Право и образование. — 2002. — № 1.

#### References (transliteration):

1. Andieva M. Upravlenie obrazovaniem v Rossiyskoy Federatsii: pravovoy aspekt // Pravo i obrazovanie. — 2002. — № 6.
2. Grudtsyina L.Yu. Upravlenie obrazovaniem: administrativnye voprosy attestatsii rukovoditeley obrazovatel'nykh uchrezhdeniy Rossii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2009. — № 11 (23).
3. Dorokhova G.A. Upravlenie narodnym obrazovaniem v SSSR. — M., 1965.
4. Ermachenko D.N. Obshchestvennoe upravlenie obrazovaniem v Rossii // Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva. — Tol'yatti, 2003, Vyp. 35.
5. Zherdin A.V. Obshchestvennoe upravlenie obrazovaniem v Rossii // Pravo i obrazovanie. — 2004. — № 3.
6. Il'ichev I.E., Lazareva I.I. Upravlenie obrazovaniem v rossiyskoy federatsii (ministerstvo obrazovaniya: zadachi i funktsii) // Pravo i obrazovanie. — 2002. — № 1.

<sup>10</sup> Определения Верховного Суда РФ от 27.12.2006 №65-Г06-7, от 03.10.2007 г. №44-Г07-19 / СПС «КонсультантПлюс».