

СОДЕРЖАНИЕ

Принятые сокращения	6
Предисловие.....	7
Часть I. Многоуровневое управление образованием в международной практике и зарубежных странах.....	9
Понятие многоуровневого управления (<i>Ян де Гроф</i>).....	11
Значение принципа субсидиарности в сфере образования в Европе (<i>Инго Рихтер</i>)	23
Кто принимает ключевые для школы решения в странах ОЭСР (<i>Марк Агранович</i>)	30
Многоуровневое управление в Европейском союзе: хорошая или плохая практика? Примеры из образовательной политики (<i>Ханс-Питер Фюссель</i>).....	41
Судебная система США и образовательное право: какую роль должны играть судьи? (<i>Чарльз Д. Руссо</i>)	47
Вклад федеральной образовательной системы Южной Африки в усугубление образовательной бедности (<i>Мариетта Рейнеке, Розльф Рейнеке</i>).....	63
Реформа системы образования в Польше: полномочия местного самоуправления в сфере образования (<i>Изабелла Красницка, Анна де Амбросис Винья</i>).....	76

Часть II. Федерализм в образовании в России	87
Принцип многоуровневого управления системой образования: опыт реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (<i>Наталья Путило, Наталья Волкова, Ольга Еремина</i>)	89
Проблемы и риски концентрации властных полномочий в системе управления образованием (<i>Алексей Майоров</i>)	107
Многоуровневое управление образованием в России: проблемы распределения полномочий (<i>Семён Янкевич, Надежда Княгинина</i>)	114
Риски смещения полномочий в образовании с муниципального на государственный уровень (<i>Ирина Сидорова</i>)	122
Взаимодействие разных уровней управления образованием в реализации политики поддержки школ, работающих в неблагоприятных социальных условиях (<i>Надежда Бысик</i>)	130
Регулирование отдельных институтов в образовании в России на федеральном, региональном и муниципальном уровнях: единство и разнообразие (на примере семейного образования) (<i>Виталий Матвеев</i>)	146
Развитие системы образования региона с учетом баланса между федеральными и региональными интересами: опыт Красноярского края (<i>Сергей Красноусов, Елена Чиганова</i>)	154

Часть III. Опыт реализации некоторых полномочий субъектов Российской Федерации в сфере образования	159
Языки в образовании в республиках Российской Федерации (<i>Семён Янкевич, Надежда Княгинина</i>)	162
Меры материальной поддержки детей и семей, связанные с получением образования (<i>Надежда Княгинина</i>).....	169
Обеспечение обучающихся учебниками, учебными пособиями, средствами обучения и воспитания (<i>Наталья Поветкина</i>)	175
Обеспечение обучающихся одеждой (<i>Надежда Княгинина, Семён Янкевич, Александр Беликов, Татьяна Мерцалова</i>)	188
Организация обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья: инструменты реализации инклюзивного образования (<i>Евгений Пучков</i>)	202
Модели организации психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся в субъектах Российской Федерации (<i>Иван Новоселов</i>)	223
Заключение	233
Приложения	235
Коллектив авторов	328
Authors.....	330
Table of contents	333

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

Закон об образовании, ФЗ № 273-ФЗ — Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

ФЗ № 3-ФЗ — Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

ФЗ № 83-ФЗ — Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

ФЗ № 120-ФЗ — Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

ФЗ № 124-ФЗ — Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

ФЗ № 159-ФЗ — Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

ФЗ № 181-ФЗ — Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

ФЗ № 184-ФЗ — Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

ОВЗ — ограниченные возможности здоровья.

ФГОС — федеральный государственный образовательный стандарт.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Во всех федеративных государствах мира не прекращается дискуссия о распределении полномочий между субъектами федерации. Существуют различные модели такого распределения. Полномочия могут быть преимущественно сконцентрированы на уровне субъектов, как в США и Австралии, или на уровне федерального центра, как в России.

Образовательные реформы в федеративных государствах зачастую связаны с изменением баланса полномочий в образовательной сфере между федерацией и ее субъектами. Основная проблематика таких изменений состоит в поиске ответа на вопрос: «Как распределить полномочия в образовательной сфере между местным, региональным и федеральным уровнями власти для наибольшей эффективности образовательной системы?». На этот вопрос не существует одного верного ответа. При изучении различных моделей и описании их плюсов и минусов представляется возможным если не найти подходящую систему для каждого конкретного случая, то, по крайней мере, избежать возможных ошибок.

Именно этому и была посвящена первая международная научная конференция «Управление системой образования на разных уровнях: вертикаль власти, трансфер полномочий и региональное сотрудничество», организованная Центром образовательного права Института образования НИУ ВШЭ в ноябре 2018 г. В состав участников конференции вошли ведущие специалисты в области образования и права из России и зарубежных стран. Представленные в рамках конференции материалы легли в основу этой книги.

Авторам удалось показать разнообразие различных подходов к формированию моделей распределения полномочий, используемых как политиками, так и академиками, изучающими этот вопрос. Эта монография будет полезна как представителям органов государственной власти, ученым и студентам, так и всем, кто интересуется вопросами образовательного права и политики.

*Виктор Болотов,
профессор, доктор педагогических наук,
академик Российской академии образования,
действительный государственный советник
Российской Федерации 1-го класса*

ЧАСТЬ I

**МНОГОУРОВНЕВОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
ОБРАЗОВАНИЕМ
В МЕЖДУНАРОДНОЙ
ПРАКТИКЕ
И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

ПОНЯТИЕ МНОГОУРОВНЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ян де Гроф

Многоуровневое управление рассматривается как подход в политической и юридической науке и теории государственного управления, основанный на исследованиях европейской интеграции. Концепцию многоуровневого управления в начале 1990-х годов разработали политологи, отражая новые структуры, которые были созданы Европейским союзом (в рамках Маастрихтского договора) в 1992 г. Многоуровневое управление воплощает идею о том, что в формирующейся глобальной политической экономике между локальным и международным уровнями существует много взаимодействующих органов власти.

1. Многоуровневое управление: изменяя концепции

1.1. Введение

Концепция многоуровневого управления была введена в международные и региональные процессы принятия решений как система продолжающихся переговоров между правительствами на нескольких территориальных уровнях. Она описывает, как наднациональные, национальные, региональные и местные органы власти переплетаются в сложной сети политических акторов¹. Считается, что рассредоточение системы управления в нескольких юрисдикциях является наиболее эффективным и демократичным.

¹ *Marks G. Structural Policy and Multi-level Governance in the EC // Cafruny A., Rosenthal G. (eds). The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1993. P. 391–411.*

Исследования многоуровневого управления направлены на выявление положительных внешних эффектов, возникающих в результате подобных процессов на всех уровнях. Высокое качество регулирования на одном уровне может быть подорвано плохой регуляторной политикой на других уровнях, в то время как координация и согласованность значительно расширяют преимущества системы².

На международном уровне концептуальной рамкой для многоуровневого управления выступает «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.», принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г. в качестве всеобъемлющего «плана действий в интересах людей, планеты и процветания», структурированного в виде 17 целей и 169 задач в области устойчивого развития³.

Особенно важной для вопросов многоуровневого управления является 9-я цель в области устойчивого развития, которая называется «Создание прочной инфраструктуры, содействие обеспечению всеохватной и устойчивой индустриализации и внедрению инноваций» (ЦУР 9). «Доклад ЮНЕСКО о науке: на пути к 2030 г.» сфокусирован на достижениях конкретных стран в контексте целей ЦУР 9.

С 2010 г. российское правительство также ввело ряд мер, направленных на стимулирование инноваций в деловом секторе, например, сделав обязательными для государственных предприятий разработку инновационных стратегий и сотрудничество с университетами, исследовательскими институтами и малыми инновационными предприятиями и бизнесом⁴. Кроме того, участие России в таких европейских исследовательских центрах, как Европейская организация по ядерным исследованиям (ЦЕРН) в Швейцарии, Европейский центр синхротронного излучения (ESRF) во Франции, а также в Европейском рентгеновском лазере на свободных электронах (European XFEL), базирующемся в Германии⁵, отражает ее

² *Rodrigo D., Allio R., Andres-Amo P.* Multi-level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence // OECD Coherence, OECD Working Papers on Public Governance. No. 13. OECD Publishing, 2009.

³ United Nations, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. United Nations General Assembly, p. 267. <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E> (accessed: 15 March 2019).

⁴ *Ibid.* P. 353.

⁵ *Ibid.* P. 360.

приверженность развитию фундаментальной науки и инвестированию государственных средств в исследования в тесном сотрудничестве со своими странами-партнерами и за ее пределами⁶.

1.2. Многоуровневое управление в ЕС

В рамках ЕС многоуровневое управление поддерживает реализацию положений Лиссабонского договора⁷. В изданной Комитетом регионов «Белой книге по многоуровневому управлению»⁸ описано создание модели управления ЕС, в которой региональные и местные органы власти являются партнерами. В такой модели управление должно представлять собой более гибкую и динамичную систему и стремиться к распределению власти на всех уровнях.

Несмотря на то что многоуровневое управление широко обсуждается, недостаточно внимания уделяется вопросам использования многоуровневого управления в европейских системах образования. Для работы в этом направлении необходимо искать ответы на вопросы: каковы инновационные стратегии современного управления, кто в таких системах несет ответственность за надзор и управление?⁹ Сектор высшего образования, по-видимому, представляет особый интерес как для политологов, так и для юристов, исследующих сегодняшние преобразования во всем мире¹⁰.

Возможности национального государства в управлении образованием пересматриваются с учетом появления новых разнородных субъектов, способных влиять на систему высшего образования¹¹. Лиссабонский и Болонский процессы ведут к созданию

⁶ Multi-level Governance of Innovation and Smart Specialisation. Baltic-TRAM, 2017. P. 11.

⁷ Committee of the Regions. The Committee of the Regions on Multi-level Governance. CDR 89/2009.

⁸ Впервые была издана в 2009 г.

⁹ Wilkoszewski H., Sundby E. Steering from the Centre: New Modes of Governance in Multi-Level Education Systems // OECD Education Working Papers. 2014. No. 109. Paris: OECD Publishing. P. 34.

¹⁰ Chou M.-H., Jungblut J., Ravinet P., Vukasovic M. Higher Education Governance and Policy: An Introduction to Multi-issue, Multi-level and Multi-actor Dynamics // Policy and Society. 2017. Vol. 36. No. 1. P. 1–15.

¹¹ De Prado C. Global Multi-level Governance: European and East Asian leadership. New York: United Nations University press, 2007. P. 275.

Европейского пространства высшего образования (European Higher Education Area, ЕНЕА), которое влияет на существующие национальные системы образования и европейские университеты. Эта ситуация порождает множество исследовательских вопросов¹², однако в исследованиях многоуровневого управления проблемы высшего образования не рассматриваются¹³.

Взаимодействие между различными уровнями власти (от локального до общеевропейского) в юридической науке рассматривается как многоуровневое регулирование. В нем проявляются различия между национальным и международным правом: национальное право стремится соответствовать положениям международного права, но само по себе продолжает оказывать влияние на международное регулирование¹⁴. Кроме того, на национальное и международное регулирование оказывают влияние такие инструменты, как «мягкое право», «лучшие практики», сравнительный анализ, несмотря на то что они не являются нормативными по своей природе.

1.3. Болонский процесс и многоуровневое управление

Болонский процесс и Европейское пространство высшего образования являются беспрецедентными примерами регионально-го трансграничного сотрудничества в сфере высшего образования. Полноценная реализация принципов их деятельности, особенно на национальном и институциональном уровнях, для успешного решения задач следующего десятилетия требует политических и правовых мер.

¹² *De Prado C.* Global Multi-level Governance: European and East Asian leadership. New York: United Nations University press, 2007. P. 275.

¹³ *Chou M.-H., Gornitzka A.* Building a European knowledge area: An introduction to the dynamics of policy domains on the rise // Chou M.-H., Gornitzka A. Building the Knowledge Economy in Europe: New Constellations in European Research and Higher Education Governance. Cheltenham: Edward Elgar, 2014. P. 1–26; *Chou M.-H., Jungblut J., Ravinet P., Vukasovic M.* Multi-level, Multi-actor and Multi-issue Dimensions of Governance of the European Higher Education Area, and Beyond // European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies. Springer, Cham, 2018. P. 321–334.

¹⁴ *Follesdal A., Wessel R., Wouters J.* Multi-level Regulation and the EU: the Interplay between Global, European and National Normative Processes. Leiden, The Netherlands: MartinusNijhoff Publishers, 2008.

Договор о Европейском союзе (1992 г.) предусматривал сотрудничество в области образования с целью вносить «вклад в качественное образование» (подп. 9 ст. 3). Болонский процесс (1999 г.) и коммюнике, опубликованные после министерских совещаний¹⁵, были посвящены достижению единообразия и согласованности в системах высшего образования Европы при сохранении национальной ответственности за организацию и предоставление образования.

Наиболее масштабные изменения последних лет в высшем образовании европейских стран в большей степени были инициированы не самими университетами, а законодателями, правительствами государств, международным сообществом. Исследование Хильды Симонес о концепции современного университета в Европе¹⁶ показывает, что реформа университетов была трудоемким процессом, который не стимулировался или не поддерживался самими университетами. Обычно правительство как защитник интересов общества должно было принять решительные меры, чтобы положить конец пассивности университетов. До сих пор концепция обобщенного Европейского университета (университета стран ЕНЕА) вызывает дискуссии в научном сообществе. В сравнении с американскими университетами европейские университеты характеризуются более высокой степенью неоднородности, что отражается в организации, управлении, академическом руководстве, условиях занятости и найма преподавательского состава и исследователей.

1.4. Российский контекст

Зарубежные отчеты показывают, что высшее образование в Российской Федерации становится более открытым для международного рынка. По данным ОЭСР¹⁷, впервые в 2016 г. уровень по-

¹⁵ Прага (2001 г.), Берлин (2003 г.), Берген (2005 г.), Лондон (2007 г.), Левен / Лувен-ла-Неве (2009 г.), Будапешт / Вена (2010 г.), Бухарест (2012 г.), Ереван (2015 г.) и Париж (2018 г.).

¹⁶ *De Ridder-Simoens H.* History of the Universities in Europe. Cambridge Press, 1996.

¹⁷ Russian Federation — Country Note — Education at a Glance 2018: OECD Indicators. <<http://gpseducation.oecd.org/Content/EAGCountryNotes/RUS.pdf>> (accessed: 15 March 2019).

ступления в высшие учебные заведения Российской Федерации составил 83%. Этот высокий показатель по сравнению со средним по ОЭСР, равным 66%, может свидетельствовать о том, что в стране широко доступно высшее образование, существуют условия и потребность в развитии высокообразованных кадров. В 2016 г. в Российской Федерации обучалось около 250 тыс. иностранных студентов. Это составляет 4% общего числа студентов, получающих высшее образование в стране. В странах ОЭСР этот показатель равен 6%. Менее 1% студентов из России обучаются за рубежом, а в странах ОЭСР — 2% студентов. Несмотря на то что показатели притока и оттока студентов в России ниже общих показателей ОЭСР, для России эти показатели в период с 2013 по 2016 г. увеличились (на 80 и 19% соответственно).

2. Последствия изменяющегося ландшафта

Институциональный ландшафт высшего образования постоянно меняется. Сейчас происходит некоторое сокращение числа организаций высшего образования за счет развития объединения организаций, институционального сотрудничества и различных форм взаимодействия. В некоторых странах в образовательную систему высшего образования начинают включаться новые институты. Это, по-видимому, является одним из приоритетов большинства национальных планов развития высшего образования.

Глобализация подразумевает также изменение характера поставщиков высшего образования. В последние 15 лет рост числа коммерческих и некоммерческих частных учебных заведений был довольно значительным. В этом секторе в течение десятилетий или даже столетий доминировали университеты с государственным статусом. Сейчас данный сектор стал рынком. Конкуренция с новыми поставщиками привела к инновациям в учебной программе, гибкости академической организации и формированию бизнес-университетов.

Включение дистанционного обучения в систему образования привело к быстрому росту рынка сетевых или телематических программ, к признанию других форм предоставления образования, помимо традиционной «контактной» формы. Для управления качеством дистанционные программы и учреждения требуют прозрачной и инновационной организации учебного процесса. В не-

которых странах новые условия спровоцировали сокращение числа учащихся в классических университетах.

Еще одним вызовом, связанным с изменением образовательного ландшафта, является рыночная составляющая высшего образования. Об этом свидетельствует дискуссия министров Болонской группы о том, является образование общественным или частным благом, а также благом или услугой. В условиях растущего спроса на высшее образование международное и национальное законодательство должно будет отреагировать на вызовы рынка высшего образования.

3. Изменяющийся концепт автономии

Среди факторов изменений, влияющих на высшее образование, можно выделить изменяющуюся роль государства, тренд на дерегуляцию, определенную диверсификацию индустрий, встроенность национальной политики в международный контекст.

Каждый из этих факторов поднимает важные вопросы. Одним из таких вопросов является уровень автономии как в университетах и колледжах, так и вне сектора высшего образования. В большинстве международных докладов об образовании увеличение автономии определяется как одна из основных потребностей современной образовательной политики наряду с заботой о качестве образования и группах обучающихся, требующих специального отношения.

Термин «автономия» по-разному понимается авторами и зависит от области науки и административной организации системы образования в конкретной стране¹⁸. Иногда растущее делегирование полномочий местному уровню образования сопровождается растущей властью центра, например, когда дело доходит до руководства образовательными процессами, разработки национальной рамочной учебной программы или системы государственного контроля. В этом случае автономия является базисом для адаптации образования к изменяющимся потребностям в знаниях, навыках и квалификации. По данным ОЭСР, в области образования с на-

¹⁸ De Groof J., Neave G., Svec J. *Democracy and Governance in Higher Education*, Kluwer Law International, Den Haag. Council of Europe, 1998; Berka W., De Groof J., Penneman H.A. *Autonomy and Education*. Yearbook of the European Association for Education Law and Policy. The Hague, 2000.

чала 1980-х годов происходят децентрализация административных процедур и повышение автономии организаций начального, среднего и высшего образования. Степень автономии, по-видимому, оказывает непосредственное влияние на систему управления образовательной организацией. В частности, оценка качества начинает основываться на процедурах самооценки.

Процесс децентрализации часто связывается с гибкостью образовательной системы¹⁹. Такая гибкость, поддержанная соответствующей нормативной базой, предоставляет возможность проводить инновационные образовательные эксперименты.

В области высшего образования международная политика и действия национальных правительств ведут к изменению традиционной идеи автономии. Автономия больше не рассматривается как простой отказ от внешнего вмешательства. Отсутствие детального контроля в управлении требует от университетов большей ответственности перед обществом за свои образовательные и научные результаты. Чтобы уравновесить эту свободу, национальные правительства разрабатывают тщательную и дифференцированную систему подотчетности. На правительственном уровне принимаются общие направления деятельности (цели достижения, институциональные показатели и показатели обеспечения качества), а университеты выстраивают свою внутреннюю систему в соответствии с ними.

4. Является ли международное регулирование неизбежным? Принцип субсидиарности и лояльность к сообществу

Международные измерения в образовательной политике становятся все более значимым аспектом национального образовательного дискурса и национального регулирования образования²⁰. Наиболее значимые реформы в европейских странах и странах

¹⁹ The White Paper on Education and Training — «Teaching and Learning» (Commission of the European Communities, Brussels, 1995) констатировала: «Опыт показывает, что большинство децентрализованных систем также являются наиболее гибкими и, следовательно, имеют наибольшую склонность к развитию новых форм социального партнерства».

²⁰ *Perspectieven Voor het Internationaal Onderwijsrecht (Prospects for International Educational Law)* // *Journal for Education Law and Policy*. 1993–1994. No. 2.

ОЭСР часто подкрепляются ссылками на международную ситуацию, сравнительные исследования и международные показатели.

Однако из этого не следует, что национальный суверенитет в области образования ограничивается. Еще до принятия Сорбонской и Болонской деклараций многие страны предприняли шаги к созданию «европейского образовательного пространства». Были разработаны и приняты «Европейская система перевода и накопления кредитов» (ECTS), «Европейское приложение к диплому» (Diploma Supplement), практиковалось преподавание курсов на иностранных языках, использовались механизмы внешней оценки качества.

Международные тенденции привели к добровольной конвергенции и интернационализации в каждом из 48 государств Болонского процесса. Однако в системе образования не существует и вряд ли может возникнуть единая «общеευропейская модель»²¹. Каждой стране приходится самостоятельно решать, как структурно реагировать на будущие вызовы²².

Национальные образовательные системы очень неоднородны. В первую очередь они должны гарантировать права граждан в образовании и учитывать социальную и культурную специфику страны. Однако международные механизмы, безусловно, оказывают на них влияние.

В рамках ЕС многоуровневое управление во многом базируется на принципе субсидиарности. Статья 4 (3) Договора о Европейском союзе требует от государств-членов, чтобы они принимали все надлежащие меры для обеспечения выполнения обязательств, вытекающих из данного договора или действий, предпринимаемых институтами ЕС, и что в то же время они воздерживаются от любых мер, которые могут поставить под угрозу достижение целей договора. Таким образом, договор закрепляет обязательство по добросовестному сотрудничеству государств — членов ЕС.

²¹ Scott P. Unified and Binary Systems of Higher Education in Europe // Burgen A. (ed.) Goals and Purposes of Higher Education in the 21st Century. Higher Education Policy Series 32. London, 1996. P. 49.

²² Trends in Learning Structures in Higher Education, Established Jointly by the Confederation of European Union Rector's Conferences and the Association of European Universities (CRE). Part I by Haug G. Main Trends and Issues in Higher Education Structures in Europe; Part II by Kirstein J. Information on Learning Structures in Higher Education in the EU/EEA Countries, Both Parts of the Project Report: Trends in Learning Structures in Higher Education. ESIB, 1999.

Принцип «добросовестного сотрудничества» в сочетании с правом на свободное передвижение обязывает государства-члены, например, оценить, является ли диплом гражданина ЕС эквивалентом диплома их страны, который требуется для профессиональной деятельности на ее территории. Для этого устанавливается специальная процедура удостоверения соответствия знаний и квалификации тем знаниям и квалификациям, которые подтверждаются национальным дипломом. Такая оценка эквивалентности иностранного диплома проводится с учетом уровня знаний, квалификации, характера, продолжительности обучения и практического опыта²³. Процедура сертификации должна быть легкодоступной для всех и не зависеть от оплаты непомерных административных расходов²⁴.

Принцип субсидиарности означает, что Европейский союз оставляет странам пространство для собственных действий по достижению целей сотрудничества, оценивает, является ли вмешательство ЕС единственным способом разрешить ситуацию, даже если у него имеются компетенции для такого вмешательства²⁵. Принцип субсидиарности был введен для того, чтобы обеспечить государствам-участникам больший контроль над процессом интеграции на местах²⁶.

5. Многоуровневое управление и федерализм в России

В Советском Союзе образование было высокоцентрализованным. Хотя федеральная власть (в «Основах законодательства») должна была устанавливать только рамочные основные правила, которые должны были быть детализированы отдельными субъектами, на практике федеральное регулирование было достаточно де-

²³ UNECTEF v Heylens [1987] ECR 4097. Пар. 13.

²⁴ Judgment of the Court of 31 March 1993. Case C-19/92, Kraus [1993] ECR p. I-1663.

²⁵ *Leenknecht G.* Subsidiarity and European Integration. Zwolle, 1995. P. 93.

²⁶ *De Groof J., Friess B.* Opportunities and Limitations for a European Education Policy // *European Journal for Education Law and Policy*. 1997. P. 9; *Lenaerts K.* Subsidiarity and Community Competence in the Field of Education // *De Groof J. (ed.) Subsidiarity and Education. Aspects of Comparative Educational Law*. Leuven, 1994. P. 129–131.

тализованным. Это было существенным ограничением свободы и креативности на местном уровне, однако выступало гарантией единообразия учебных программ, стандартов качества и учебных материалов.

В настоящее время в Российской Федерации в большей степени, чем в советское время, воплощаются в жизнь принципы федерализма. Законодательство гарантирует разделение полномочий между Федерацией и ее субъектами. В сфере образования децентрализация системы управления происходит в том числе через разделение полномочий в рамках российской федеративной структуры.

Эти полномочия разделены на три уровня. Федеральные полномочия являются исключительной компетенцией центра (российский парламент, президент, правительство). Кроме того, существуют общие полномочия, осуществляемые совместно центром и субъектами Федерации. Однако эти общие полномочия не конкурируют друг с другом; если данные полномочия определены как совместные, Федерация может обнародовать основные положения законодательства в данной сфере в форме федерального закона. В этом случае регионы могут сами издавать законы в пределах, установленных федеральным законодательством. Наконец, есть полномочия, предоставленные субъектам Федерации, находящиеся за пределами исключительных полномочий Российской Федерации и ее совместных полномочий с субъектами.

Во многих странах мира независимо от формы государственного устройства управление системой образования затрагивает установление баланса между полномочиями центральных и локальных органов управления²⁷: в этих странах наблюдается рост правовых норм, касающихся отношений между центральным и децентрализованным или автономным уровнями²⁸.

Министерства образования во многих странах используют различные стратегии для устранения недостатков системы управления, одновременно пытаясь сохранить на центральном уровне

²⁷ Burns T., Köster F. (eds.) *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing, 2016.

²⁸ Charbit C. *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach* // OECD Regional Development Working Papers. No. 04. Paris: OECD Publishing, 2011; Charbit C., Michalun M. *Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations Among Levels of Government* // OECD Working Papers on Public Governance. No. 14. Paris: OECD Publishing, 2009.

Конец ознакомительного фрагмента.
Приобрести книгу можно
в интернет-магазине
«Электронный универс»
e-Univers.ru