

На правах рукописи

ЕРМАКОВА Анна Сергеевна

**ПРАВОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ С ОРГАНАМИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

Специальность 12.00.14.- административное право,
финансовое право, информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук**

Саратов 2005

Работа выполнена на кафедре административного права и государственного
строительства в Поволжской академии государственной службы им. П. А
Столыпина

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Братановский Сергей Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Конин Николай Михайлович
кандидат юридических наук, доцент
Белова Светлана Ивановна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Нижегородская академия МВД России»

Защита состоится 28 декабря 2005 г. в 14 ч. 00 мин. на заседании
диссертационного Совета КМ 203.013.02 при ГОУ ВПО «Саратовский
юридический институт МВД России» по адресу: 410034, г. Саратов, ул.
Соколова, 339, ауд. 201.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО
«Саратовский юридический институт МВД России».

Автореферат разослан «__» ноября 2005 г.

Учёный секретарь регионального
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Мильшин Ю.Н.

2006-4
28072

2203530

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В процессе формирования России как федеративного государства повысилась активность органов государственной власти в различных сферах деятельности, в том числе и в сфере образования. В связи с этим возникла необходимость выработки новых подходов к формированию государственной политики управления системой образования с участием субъектов РФ и органов местного самоуправления. От эффективности взаимодействия органов управления, от правильного определения их компетенции, форм и методов руководства зависит деятельность всех организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

В настоящее время в России существующий механизм, организационные структуры, формы управления и действующее законодательство в области образования устарели. Нормативно-правовые акты оставляют нерешёнными целый ряд проблем в образовательной деятельности, ряд положений законодательства об образовании не соответствует Конституции РФ. Противоречиво развивающиеся взаимоотношения органов государственной власти с органами местного самоуправления в образовательной сфере привели к отсутствию реальных юридических рычагов воздействия со стороны органов управления образованием субъектов РФ и органов местного самоуправления. Несмотря на внесение изменений и дополнений в

РОС. НАЦИОНАЛЬН.
БИБЛИОТЕКА
С.Петербург
ФБ № 1018

Закон РФ от 10 июля 1992г «Об образовании»¹, многие его положения устарели, не отвечают сложившимся реалиям. Одной из проблем является отсутствие федеральных законов, определяющих общие принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере образования, что приводит к дисгармонии в развитии правоотношений в данной сфере. В связи с этим необходима разработка эффективного правового механизма взаимодействия федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с целью создания условий реализации конституционных прав личности на получение полноценного образования. Одной из неразрешённых пока задач является недостаточная конкретизация предметов ведения и полномочий субъектов РФ, а это лежит в основе неэффективного функционирования региональных органов управления образованием.

Для устранения этих негативных явлений необходимо совершенствовать организацию и управление системой образования, разработать правовую регламентацию этого механизма, повысить эффективность работы учреждений образования. «Следует создать условия для активного привлечения инвестиций в образование»². Сильная политика государства в области образования должна быть направлена на сохранение единого федерального образовательного пространства, но с другой стороны - учитывать социально-экономические условия регионов, а это требует чёткого разграничения полномочий федеральных, региональных и местных органов власти.

В Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ говорится: «Следует чётко разграничить ответственность уровней власти в социальной сфере, правильным будет привлечение всех субъектов РФ к

¹ См.: СЗ РФ -1996. -№3. -Ст.150; 1997. -№47. -Ст.5341;2000. -№30. -Ст.3120,№33.-Ст.3348;2002 -№7 -Ст 634,№26 -Ст.2517,2003 -№2.-Ст 163

² См. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ/Новые законы и нормативные акты.-2005.-№18.-С.3-13.

активному участию в разработке нормативно-правовых актов и системы мероприятий по реализации пакета социальных программ с учётом разграничения полномочий между уровнями власти»³.

В связи с этим возникает необходимость комплексного исследования административно-правовой организации механизма управления образованием на уровне государства, региона и местного сообщества, а также поиска эффективных форм управленческого воздействия в условиях переходного состояния общества, ведь только на региональном и местном уровнях можно определить оптимальный объём и разнообразие образовательных услуг. Представляется актуальным изучение опыта управления образованием в странах с развитой рыночной экономикой.

Все вышеперечисленные факторы обуславливают необходимость теоретического анализа названных проблем, обобщения опыта деятельности органов управления образованием, обоснования собственного видения организационно-правовых проблем в образовании и разработки предложений по совершенствованию правового регулирования механизма организации взаимодействия органов государственной власти различных уровней в системе управления образованием. Жизнь ставит перед юридической наукой задачи, требующие глубокого осмысления новых подходов во взаимоотношениях органов власти различных уровней в сфере образования, это предопределило выбор темы, характер и направление нашего исследования.

³ См. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ//Новые законы и нормативные акты. -2004.-№24.-С.3-15.

Степень научной разработанности темы.

Существенный вклад в вопросы управления образованием внесли представители отечественной дореволюционной науки – В.И. Вернадский, В.И. Коркунов, Б.А. Кистяковский, Н.А. Любимов, С.Н. Трубецкой, Н.А. Чичерин. Большую роль в исследовании юридических проблем образования сыграли Т.Е. Абова, А.П. Алёхин, И.Н. Ананов, Д.Н. Бахрах, С.Н. Братусь, Б.Н. Габричидзе, П.Т. Василенков, Г.Т. Ермошин, М.И. Еропкин, Е.А. Киримова, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, А.Л. Коренев, О.Е. Кутафин, В.М. Манохин, А.Я. Петров, Л.Л. Попов, Ю.Н. Стариков, С.С. Студеникин, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин, В.А. Юсупов и др. Вопросы региональных особенностей и институционально-правовой сущности образования получили своё отражение в работах С. Барзилова, Л.Е. Бляхера, М.Т. Гарунова, Б.С. Гершунского, Г.И. Ильина, А. Чернышова, И.Ф. Ярулина.

Непосредственное управление образованием и проблемы образовательного права исследовались С.Н. Братановским, В.К. Булгаковым, Е.В. Бусловым, Ю.С. Васильевым, В.В. Глуховым, В.Г. Григоренко, Е.Н. Жильцовым, В.Н. Казаковым, В.Г. Кинелевым, Н.М. Кониным, М.Е. Николаевым, В.В. Сударенковым, В.М. Сырых, Ю.Г. Татур, В.М. Филипповым, В.И. Шкатулла.

Различные аспекты разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ рассматривались С.А. Авакьяном, С.С. Алексеевым, Г.В. Атаманчуком, И.Л. Бачило, В.П. Казимирчуком, Н.М. Казанцевым, О.Е. Кутафиным, Г.В. Мальцевым, В.Е. Чиркиным, Ю.А. Тихомировым и другими.

В отечественной научной литературе государственное управление образованием рассматривалось до недавнего прошлого с позиций совершенствования работы центрального аппарата управления. Сейчас

управление системой образования меняется в сторону увеличения числа новых способов регулирования сферы образования с учётом экономических, исторических, культурных особенностей «Условия глобальной конкуренции требуют от нас усиления практической направленности образования, это в первую очередь означает повышение требований к профессиональному образованию. соответствие самым высоким мировым стандартам. При этом нельзя забывать и о накопленных отечественных преимуществах»⁴ В настоящее время появляются публикации, посвящённые вопросам совершенствования государственного управления образованием, однако в большинстве случаев они касаются насущных практических вопросов. Комплексно же этот вопрос ещё не рассматривался и требует более пристального внимания. В законодательных документах, определяющих перспективы развития российского образования, принятых в последнее время, очерчен круг проблем по совершенствованию экономики образования. Отдельно выделяются вопросы повышения конкурентоспособности образования в России, стимулирования интеграционных процессов, усиливается актуальность проблем разработки и внедрения нового механизма финансирования образования, развития системы общественных организаций в образовании.

В настоящее время проблемы правового регулирования сферы образования. совершенствования взаимоотношений органов государственной власти с органами местного самоуправления в сфере образования всё чаще становятся предметом диссертационных исследований таких авторов, как: М В Артюхов, С В. Барабанова, Д М. Вердиев, Е М Дзаногова, А К. Куранов, А.Н Кубарков, Т Н Макарова, Т.Н Матюшева, А А Меншиков, Ф Г. Нагиев,

⁴ См. Послание Президента РФ В В Путина Федеральному Собранию РФ // Новые законы и нормативные акты. -2004.-№24 -С.3-15.

О.А. Рскрут, Н.Ф. Тучков, Ю.Н. Царёв, В.В. характер исследования взаимодействия федеральных, региональных и местных органов власти в сфере управления образованием, нет.

Объектом исследования выступают правоотношения, складывающиеся в процессе взаимодействия органов исполнительной власти Штыков и др. Однако отдельного исследования, охватывающего комплексный различных уровней в сфере управления образованием, и нормативно-правовые акты, обеспечивающие регулирование этого процесса.

Предметом исследования выступает специфика полномочий федеральных, региональных и местных органов власти в процессе управления системой образования.

Цель исследования заключается в анализе особенностей распределения полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти в сфере управления образованием, а также выработке предложений по совершенствованию механизма взаимодействия органов государственной власти различных уровней в процессе управления образованием на основе изучения теории, практики административно-правовой организации механизма управления в сфере образования с целью повышения эффективности его правового регулирования и создания условий эффективной реализации конституционных прав граждан на получение образования

Для достижения указанной цели ставятся конкретные задачи:

- рассмотрение системы образования как объекта административно-правового регулирования в процессе взаимодействия органов управления образованием различных уровней власти;

- анализ правовой основы организации органов управления образованием различных уровней, их взаимодействия в Российской Федерации с целью выявления противоречий и недостатков в их деятельности;
- проведение сравнительного анализа законодательства об образовании в СССР, действующего законодательства РФ, а также актов международного права с целью проведения аналогии и использования отдельных элементов в отечественной практике;
- определение понятия и сущности компетенции органов исполнительной власти различных уровней в области образования в РФ и проблем разграничения полномочий между ними;
- изучение особенностей распределения полномочий и проблем взаимодействия между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления в процессе управления в сфере образования;
- обоснование необходимости усиления влияния государственно-общественного характера управления образованием в России путём привлечения общественности к участию в подготовке решений в связи с процессами демократизации общества и образования;
- определение своей позиции по ряду дискуссионных вопросов административно-правового регулирования системы образования в России; разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию административно-правового механизма управления образованием и организации взаимодействия органов исполнительной власти различных уровней в сфере образования посредством устранения пробелов в действующем законодательстве.

Методологической базой исследования являются: общенаучные методы изучения - сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический, логический, которые дают возможность выявить момент несогласованности в действиях субъектов правоотношений в сфере образования, определить круг наиболее острых вопросов, проследить генезис проблем, выявить их теоретико-правовые основания и частные методы – структурный, метод системного анализа, которые позволяют выделить и описать типологию управления образованием, выделить её основные элементы, социальные основы современного состояния в сфере образования, проследить особенности трансформации одного типа управления в другой.

Сравнительный анализ административно-правового регулирования деятельности органов управления образованием, их взаимодействия в России и зарубежных странах проводился, прежде всего, при помощи функционального и исторического методов, а также при использовании метода сравнительного правоведения.

Научная новизна работы состоит в комплексном характере исследования организации взаимодействия органов государственной власти федерального, регионального и муниципального уровней в образовании с учётом особенностей правового регулирования системы образования на различных уровнях власти. Осуществлён системный анализ основных элементов механизма административно-правового регулирования системы образования, выявлены пробелы в законодательстве об образовании, определены факторы повышения эффективности при взаимодействии органов государственной власти различных уровней в сфере образования. Изучение поставленных вопросов, критическая оценка складывающейся практики в области взаимодействия различных уровней публичной власти в сфере образования

позволили выдвинуть ряд самостоятельных выводов, новых положений, направленных на совершенствование правового регулирования этих отношений.

В результате проведённого исследования на защиту выносятся следующие положения, характеризующие научную новизну:

1. На основе сравнительно-правового и историко-правового анализа выявлены противоречия в управлении системой образования, проявляющиеся в несогласованности полномочий федерального, регионального и местного уровней. Причиной данных противоречий является наличие нескольких центров управленческого воздействия на образовательные процессы в условиях недостаточной конкретизации полномочий органов управления образованием различных уровней. Более чёткое разделение полномочий государственных и местных органов власти возможно в ходе заключения соглашений по разграничению компетенции между ними с включением в текст соглашений вопросов создания государственно-общественной системы управления образованием. Даны конкретные рекомендации по совершенствованию административно-правовой организации механизма взаимодействия при управлении системой образования на различных уровнях власти (например, разработка проекта модельного трёхстороннего соглашения между федеральным, региональным и муниципальными органами управления образованием).

Осуществлён сравнительный анализ взаимодействия органов государственной власти различных уровней в России и в ряде зарубежных стран, что позволило выявить специфику деятельности органов управления образованием в России, поскольку от эффективности взаимодействия органов управления, от правильного определения их компетенции, форм и методов руководства зависит деятельность всех организаций в образовательной сфере. В

связи с наметившейся в сфере образования в России тенденцией к децентрализации, необходима выработка новых подходов к развитию системы образования с учётом региональных и муниципальных интересов

- 2 В ходе анализа компетенции органов исполнительной власти в области образования различных уровней, рассмотрения теоретических и практических аспектов правового регулирования разграничения полномочий, выявлена обособленность сферы совместной компетенции между органами власти различных уровней, отсутствие реальных механизмов реализации общественного компонента государственного характера управления высшим образованием, отсутствие на муниципальном уровне чёткого разграничения полномочий в управлении образованием при взаимодействии с другими структурами, отвечающими за проблемы образования. Целесообразно, по мнению автора, в Закон об образовании внести статью с указанием перечня отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления могут наделяться в сфере образования, дополнить ст.37 Закона об образовании обязанностями органов управления образованием, что важно для обеспечения государственной дисциплины в системе образования.

Рассмотрены элементы и тенденции развития процесса взаимодействия федеральных, региональных и местных органов власти в России в сфере образования.

По мнению диссертанта, можно выделить несколько элементов системы взаимодействия государственной и местной власти: разделение компетенции властей, механизм взаимодействия властей,

участие представителей органов местного самоуправления в разработке государственных решений, региональная политика и др. Успешное развитие системы образования возможно лишь при организации взаимодействия министерств, служб, агентств, общественных организаций, координации деятельности органов управления образованием федерального, регионального и муниципального уровней, учреждений и организаций образования.

5. В работе обоснована степень участия государства и общества в процессе управления образованием на основе сохранения единого образовательного пространства, учёта национально-региональных и местных особенностей. Аргументируется предложение о необходимости принятия региональных и муниципальных программ развития образования, формирования федеральных, межрегиональных и региональных рынков образовательных товаров, создания региональных центров развития образования в каждом субъекте РФ. В настоящее время, по мнению автора, практика идёт по пути расширения компетенции органов местного самоуправления за счёт делегирования им полномочий органов управления субъектов РФ, в связи с этим аргументируется необходимость выработки схемы административно-договорных отношений между региональными и местными органами управления образованием.
6. В результате изучения зарубежного опыта организации системы образования, в работе обоснована необходимость усиления влияния общественных структур при управлении системой образования в России. Привлечение общественности к участию в подготовке решений может осуществляться в форме общественных слушаний законопроектов,

общественных советов при государственном органе из числа представителей общественных объединений и др. На основе анализа законодательства об образовании, выделены критерии, при помощи которых определяется характер взаимоотношений государства и общественных объединений образовательной сферы: взаимодействие, учёт мнений и предложений, наделение контрольными полномочиями, привлечение к работе с органами власти, поддержка, привлечение к участию в подготовке решений, оценка социально значимой роли общественных объединений, оказание содействия общественным объединениям, сотрудничество, взаимное консультирование

7. В результате изучения практики систематизации образовательного законодательства выявлено, что сочетание широкого спектра специальных законов об образовании и отдельных норм, включённых в другие законы, в ряде случаев создаёт определённые трудности в их применении. В работе обоснована необходимость подготовки Кодекса об образовании, призванного обеспечить наиболее полное соответствие системы действующих норм права современному состоянию образовательных отношений и устранить большую часть недостатков, имеющихся в действующих федеральных законах и иных нормативно-правовых актах, принятых по вопросам образования.
8. В связи с отсутствием в настоящее время федерального закона, регулирующего вопросы комплексного взаимодействия органов власти различных уровней в сфере образования, диссертант предлагает дополнить Закон об образовании специальным разделом «Основные направления (организация) взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти в сфере образования». Это позволит

совершенствовать административно-правовую организацию механизма управления образованием в России и избежать недостаточной конкретизации полномочий субъектов РФ и местных органов власти.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования определяется актуальностью поднятых в диссертации проблем и предлагаемых решений. Исследование существенно расширяет, углубляет современные представления о сущности, механизмах взаимодействия органов управления образованием различных уровней власти. Предложения и выводы могут быть использованы при разработке конкретных рекомендаций по проблемам совершенствования организации и деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов управления образованием, способствующих выходу системы образования на уровень стабильного развития. Выводы и предложения адресуются федеральным, региональным и местным органам управления образованием. Некоторые рекомендации могут быть использованы при разработке нормативных актов различного уровня органами управления образованием в практике региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Данная работа может использоваться при подготовке проекта Кодекса РФ об образовании. Материалы исследования используются в учебно-методических целях при изучении курса «Административное право», «Муниципальное право», при создании научно-методических и учебных пособий, научных монографий.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические предложения и выводы диссертации получили апробацию в различных формах:

- проведение практических занятий по административному праву в Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина и в филиалах в городах Балаково, Ульяновске, Тамбове;

- выступление с докладами на Межвузовских научно-практических конференциях «Россия на рубеже XXI века: проблемы управления глазами молодых» (14 апреля 2000г.), «Реформы и укрепление государственности в России» (21 декабря 2000г.), «Социально-экономическое и политическое развитие общества: актуальные проблемы» (20 апреля 2001г.), «Конституционные чтения» (2001г.),
- публикация ряда статей;
- рассмотрение и одобрение диссертации на заседании кафедры административного и уголовного права Поволжской академии государственной службы.

Структура диссертации обусловлена целью исследования и состоит из введения, трёх глав, состоящих из семи параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обоснована актуальность темы, определяются цели, задачи, предмет, объект исследования, обозначается его методология, характеризуется эмпирическая база, научная новизна, практическая значимость, сформулированы положения, выносимые на защиту, определяются теоретическая и практическая значимость работы, сообщается об апробации её результатов.

Первая глава – «Административно-правовая организация системы образования в России» состоит из двух параграфов и включает в себя анализ, суждения и выводы диссертанта относительно системы образования как

объекта административно-правового регулирования в процессе взаимодействия органов управления образованием различных уровней власти на современном этапе развития России и в сравнении с историческим опытом

В первом параграфе исследуются основные этапы формирования органов управления образованием в России, оцениваются возможность и эффективность использования отечественного опыта в создании оптимальной модели административно-правового регулирования системы образования

Изучая исторические вехи развития системы образования, автор полагает, что подлинное становление образования начинается с XVIII века, когда были применены на практике основы светского обучения и предприняты попытки создания государственной системы народного образования. В СССР действующие в сфере управления образованием государственные органы не представляли собой единой системы. Единая система образования направлялась тремя, организационно не связанными, системами государственных органов: системой высшего и среднего специального образования, системой профессионально-технического образования и ведомственными органами. Раздробленность управления народным образованием в ряде случаев наносила серьёзный ущерб преемственности обучения, ощущалась потребность в координации деятельности органов управления школами, профессионально-техническими и высшими учебными заведениями.

С 90-х годов XX века начались усилия по обновлению научной базы управления образованием, упор был сделан на качественное преобразование содержания образования за счёт разработки новых образовательных стандартов, привлечения к процессу управления образованием общественных объединений

Тем не менее, результаты, на которые рассчитывало государство, не были достигнуты из-за недостаточного внимания к правовой форме системы

образования, недостаточного научного обеспечения реформирования законодательства об образовании, сокращения доли и фактического объёма финансирования отрасли.

Второй параграф посвящён рассмотрению системы образования в России. Она представляет собой совокупность взаимодействующих пресметственных образовательных программ, государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности, сети реализующих их образовательных учреждений и органов управления образованием, а также подведомственных им учреждений и организаций. В диссертации изучены все названные элементы, но особое внимание уделено органам управления образованием.

При рассмотрении сущности понятия управления образованием в специальных работах обращается внимание на необходимость деполитизации образовательной деятельности, научный характер управления, используется системный подход, применяется эксперимент. Управление в системе образования строится на основе вертикальных (иерархических) и горизонтальных связей. Последние основаны на перераспределении полномочий между исполнительными органами образования и образовательными учреждениями, заключении административных договоров и соглашений.

Государственное управление системой образования, по мнению диссертанта, представляет собой целенаправленную, планомерную, непрерывную деятельность органов государственной власти, которая проявляется в исполнительно-распорядительном воздействии на образовательные учреждения для удовлетворения потребностей граждан России в образовании. Исходя из целевой направленности организации органов управления образованием в России, вся система управления может быть

разделена на две подсистемы. государственную и муниципальную, содержание которых раскрывается во второй главе диссертации.

Реформирование системы образования, по мнению диссертанта, следует осуществлять с помощью совершенствования механизма государственного управления системой образования, включая организацию взаимодействия министерств, ведомств, общественных организаций, координацию деятельности органов управления образованием федерального, регионального и муниципального уровней, учреждений образования. Результаты реорганизации системы управления образованием в России дают основания говорить об имеющем место перераспределении государственно-управленческих функций. Происходит сокращение объектов непосредственного государственного управления. усиливается тенденция государственного регулирования.

Вторая глава «Организационно-правовые основы распределения полномочий федеральных, региональных и местных органов управления образованием» состоит из трёх параграфов.

Первый параграф посвящён рассмотрению системы и полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере образования. В нём рассмотрен круг субъектов, обладающих федеральными полномочиями в сфере образования: Президент и Правительство РФ, Министерство образования и науки РФ, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральное агентство по образованию, Федеральное агентство по науке.

Одним из основных направлений деятельности Министерства образования и науки РФ является взаимодействие с органами управления образованием субъектов РФ и местными органами управления. По мнению автора, в разрабатываемых Министерством документах необходимо более полно учитывать интересы субъектов РФ. В связи с этим выработан порядок

взаимоотношений федеральных и региональных органов власти: утверждение Министерством совместно с субъектами РФ национально-региональных программ развития образования, обеспечение их выполнения с помощью распорядительных документов Министерства образования и науки РФ, региональных и местных органов управления образованием в виде совместных постановлений, соглашений.

В Законе РФ «Об образовании» целесообразно, по мнению диссертанта, выделить такие аспекты, как: участие и ответственность министерств, организаций в реализации образовательных программ. Серьезного внимания заслуживают вопросы освещения сферы образования средствами массовой информации, важно определить механизм реализации ресурсного обеспечения сферы образования, налоговых льгот для образовательных учреждений. Значительная работа предстоит в систематизации подзаконных нормативных актов, регулирующих образовательные отношения. С одной стороны, их совокупность характеризуется множественностью, а с другой – отсутствием регламентации по важнейшим вопросам образования.

Компетенция федеральных органов управления образованием закреплена в ст.28 Закона об образовании, причём большая часть норм этой статьи, в силу своего общего характера, не является нормами прямого действия, а действует в единстве с нормами ст 29,31,32,37 и др. Закона об образовании. Непосредственно в ст 28 Закона об образовании отсутствуют юридические механизмы, а также меры ответственности, обеспечивающие соблюдение её положений. Эти механизмы норм ответственности закреплены в других нормативных актах. Так, в соответствии с Конституцией РФ в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в РФ, действует федеральный закон.

Учитывая важность определения компетенционных основ организации органов управления образованием, целесообразно дополнить ст 37 Закона об образовании рядом положений:

- в ст 37 не перечисляются обязанности органов управления образованием, хотя это важно для обеспечения государственной дисциплины в системе образования,
- ч.4 ст 37 необходимо конкретизировать, так как основным направлением деятельности органов управления образованием нужно считать организацию исполнения законов об образовании, а не только Федеральной программы развития образования;
- в п.10 ч.5 ст.37 говорится о бюджетной и финансовой дисциплине, хотя прежде всего нужно говорить о соблюдении государственной дисциплины в сфере образования;
- в ч.6 ст.37 установлено право государственных органов управления образованием своим предписанием приостанавливать деятельность образовательного учреждения в случае нарушения им законодательства об образовании. Такое право должно быть дано и местным органам управления образованием;
- ст.37 необходимо дополнить положением об органах общественного управления образованием, это обусловлено процессом демократизации образования.

В настоящее время вопрос об органах общественного управления образованием мало исследован юридической наукой, хотя во многих странах с развитой рыночной экономикой созданы различные структуры участия граждан в управлении образованием (совет класса, педагогический совет, попечительский совет, родительский комитет школы, административный совет).

образования может способствовать система соглашений по разграничению компетенции между ними.

Привлечение общественности к участию в подготовке решений может осуществляться в форме общественных слушаний законопроектов, общественных советов при государственном органе из числа представителей общественных объединений.

Во втором параграфе дан анализ системы и полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере образования (на примере Саратовской области). В последние годы в сфере образования РФ наблюдается тенденция к децентрализации, в связи с этим необходима выработка новых подходов к развитию системы образования с учётом региональных и муниципальных интересов, так как органы местного самоуправления решают местные задачи в целом эффективнее, чем это делают органы государственной власти.

В словаре понятий законодательства РФ об образовании региональная система образования определяется как система образования в данном регионе (на данной территории), она имеет взаимосвязи с системой образования РФ в целом и с муниципальной системой образования. В этой части диссертации рассматривается компетенция Правительства Саратовской области и Министерства образования Саратовской области.

Можно отметить различную юридическую природу полномочий субъектов РФ в сфере образования. Часть их производна от компетенции федеральных органов, другие – дополняют федеральные нормативы, третьи – самостоятельные полномочия субъектов РФ. На основе ст. 29 Закона об образовании, которая закрепляет объём полномочий субъектов РФ в области образования, могут быть выделены две большие группы правоотношений: односторонние индивидуальные правоотношения

нормативные документы в рамках своей компетенции) и правоотношения с определением обеих сторон (согласование с федеральными органами).

Результаты исследования законодательства субъектов Федерации об образовании позволяют сделать вывод, что:

- многие законодательные акты субъектов РФ носят общий характер и требуют принятия отдельных документов, содержащих механизмы реализации заложенных положений,
- законы об образовании субъектов РФ не должны дублировать федеральные законы, хотя в них часто используется расширительная трактовка компетенции субъектов РФ, что приводит к «покушению» на компетенцию РФ;
- для реализации политики регионализации образования целесообразно было бы разработать модельные региональные программы развития образования⁵, издать закон об образовании в каждом субъекте РФ, создать региональные центры развития образования.

В работе уделяется внимание изучению муниципальной системы образования (это подсистема образования на уровне местного самоуправления) и рассмотрению полномочий Комитета по образованию г.Саратова. Необходимость разделения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления связана с тем, что они имеют неодинаковые возможности учёта факторов, влияющих на содержание управленческих решений. Более чёткому разделению полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере

⁵ См., например, региональную программу развития образования в Саратовской области на 2001-2005 гг //Информационный бюллетень - Саратов -2000. -№35 -С.77-132.

В настоящее время практика идёт по пути расширения компетенции органов местного самоуправления за счёт делегирования им полномочий органов управления субъектов РФ, в связи с этим целесообразно принять муниципальные программы развития образования, которые должны определить местные приоритеты образования, структуру местных органов управления образованием, местные нормативы финансирования. В муниципальном органе управления образованием необходимо оговорить обязательное участие представителей общественности. Кроме того, целесообразно, по мнению диссертанта, в Закон об образовании внести статью с указанием перечня отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления могут наделяться в сфере образования.

Характерным для местного самоуправления в России, с точки зрения взаимодействия с органами государственной власти, является то, что последние могут контролировать лишь законность действий местных органов власти, но не их целесообразность. Рекомендуется найти единые подходы к определению сферы совместного ведения органов управления образованием, так как на муниципальном уровне отсутствует чёткое разграничение полномочий в управлении образованием по вертикали и по горизонтали при взаимодействии с другими муниципальными структурами, отвечающими за проблемы образования, что приводит к невыполнению многих задач, находящихся в совместной компетенции органов управления образованием и местных органов власти.

В третьем параграфе проанализированы вопросы, связанные с исследованием правового регулирования разграничения полномочий органов исполнительной власти различных уровней в сфере образования

В связи с этим подвергаются научному анализу соотношения понятий «компетенция», «полномочие», «предметы ведения» органов управления образованием, что даёт возможность определить понятие предметов ведения органов управления образованием как сферу их деятельности

Анализируя опыт зарубежных стран, отметим, что в настоящее время в мире существует несколько схем разграничения полномочий между органами власти различных уровней: американская, немецкая, индийская. По нашему мнению, схема разграничения компетенции между Федерацией и субъектами Федерации в России приближена к немецкой схеме, которая «содержит перечень исключительных полномочий федерации и перечень полномочий конкурирующего законодательства». По мнению диссертанта, можно выделить несколько элементов системы взаимодействия государственной и местной власти: разделение компетенции властей (координация деятельности уровней власти), механизм взаимодействия властей (практика партнёрских отношений государственных и местных властей), участие представителей органов местного самоуправления в разработке государственных решений, региональная политика (согласование интересов субъектов региональной политики).

В ходе анализа особенностей распределения полномочий РФ и субъектов РФ выявлены обособленность сферы совместной компетенции между органами государственной власти, непрописанность функций звеньев вертикали власти в условиях наличия федеральных округов, дублирование функций исполнительной власти субъектов РФ в аппарате федеральных округов, отсутствие реальных юридических рычагов воздействия у органов управления образованием субъектов РФ, отсутствие реальных механизмов реализации общественного компонента государственного характера управления образованием.

В ходе анализа выявлено, что в настоящее время предполагается перейти от договоров и соглашений о разграничении полномочий как одной из форм организации взаимодействия между органами власти различных уровней в образовании к регулированию посредством федеральных законов. На наш взгляд, действующие договоры следует подвергнуть ревизии с учётом правовых позиций Конституционного Суда РФ. Все договоры и соглашения о разграничении полномочий должны проходить процедуру утверждения федеральным законом, так как в настоящее время существует нечёткость в разграничении полномочий, непонятно, за что должны отвечать государственные органы, а за что – органы местного самоуправления.

Третья глава «Основные пути совершенствования взаимодействия органов управления образованием различных уровней в условиях формирования рыночных отношений» состоит из двух параграфов

Первый параграф посвящён разработке выводов и рекомендаций диссертанта относительно путей совершенствования организации взаимодействия федеральных, региональных, местных органов управления образованием в России. Автором были исследованы финансовый, кадровый, информационный, нормативно-правовой аспекты обеспечения управления образованием в России.

Исходя из Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года, планируется сформировать оптимальную модель, в которой будут чётко распределены и согласованы компетенция органов местного самоуправления, региональных и федеральных управленческих структур, а также ответственность всех субъектов образовательной политики. Решение проблем совершенствования правового статуса органов исполнительной власти на всех уровнях требует комплексного подхода, для этого целесообразно было

бы осуществить ревизию состава и правового положения органов исполнительной власти, необходимо установление и конкретизация полномочий органов исполнительной власти всех уровней, сокращение сфер их совместного ведения, однозначное выполнение субъектами РФ всего перечня федеральных законов, упорядочение системы принятия, реализации и контроля решений органов исполнительной власти, предусмотрение ответственности за нарушение законодательства.

Анализируя взгляды учёных на проблему образовательного законодательства, можно отметить противоположные точки зрения на развитие законодательства об образовании в субъектах РФ. Одни учёные (В.М. Жураковский, Л.П. Кураков) считают, что образовательное законодательство в субъектах РФ развивается медленно, сдерживается отсутствием практики в этой области. Другие юристы (Г.А. Ермошин) полагают, что перечень региональных законов в сфере образования насчитывает свыше сотни актов. По нашему мнению, законодательство об образовании будет развиваться по пути, заключающемуся в последовательном наращивании законодательства, имея конечной целью разработку Кодекса об образовании (данной проблеме посвящены исследования таких учёных, как: Е.В. Буслов, Ю.А. Кудрявцев, В.М. Сырых, С.В. Барабанова, Д. Волохова, В.И. Шкатулла).

В настоящее время отсутствует федеральный закон, регулирующий вопросы комплексного взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти в сфере образования. По мнению диссертанта, необходимо дополнить Закон об образовании специальным разделом «Основные направления (организация) взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти в сфере образования». Это позволит совершенствовать административно-правовую организацию

механизма управления образованием в России и избежать недостаточной конкретизации полномочий субъектов РФ, местных органов власти, что может привести к их неэффективному функционированию.

Для налаживания организации взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти и соединения усилий по совершенствованию деятельности региональных и муниципальных образовательных систем автор работы предлагает проект модельного трёхстороннего соглашения между федеральными, региональными и муниципальными органами управления образованием с указанием полномочий каждой группы органов на основе изучения особенностей правового регулирования образования на различных уровнях власти и в ряде зарубежных стран.

Второй параграф посвящён анализу правового регулирования деятельности органов управления образованием в зарубежных странах с изучением деятельности Совета Европы в области образования. Принято считать, что характер управления образованием в той или иной стране связан с типом государственного устройства, зависит от того, является ли страна унитарным или федеративным государством. Несмотря на многообразие изученных нами концепций к управлению образованием в зарубежных странах, многим из них присущи общие черты: децентрализация управления, расширение автономии высших учебных заведений с одновременным усилением их подотчётности перед обществом, движение в сторону рыночных моделей организации и управления образованием, признание всеми органами государственной власти автономии образовательных учреждений.

Изучение опыта развитых стран в области управления образованием позволяет выделить типичные государственно-общественные формы на каждом

из уровней публичной власти. В результате исследования сделан вывод, что в современной России целесообразно адаптировать американский опыт управления в части усиления влияния общественных структур, где право участия общественности в управлении образованием обеспечивается положениями соответствующих разделов общих законов об образовании. На уровень субъектов РФ и муниципальный уровень можно перенести административные, распределительные функции в отношении образовательных учреждений, а федеральное Министерство образования и науки занималось бы принятием решений, затрагивающих общенациональные интересы, чем будет достигаться большая эффективность управления и экономия финансовых средств.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, обобщаются выводы, полученные в процессе проведённой работы, даны рекомендации, указываются варианты решений наиболее важных теоретических и практических проблем, вытекающих из проведённого диссертационного исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Ермакова А.С. К вопросу об управлении системой образования в РФ // Материалы межвузовской научно-практической конференции (14 апреля 2000г.).- Саратов ПАГС, 2000.0,3 п.л.
2. Ермакова А.С. Разграничение компетенции федеральных органов и органов местного самоуправления в сфере образования //Материалы научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава ПАГС (21 декабря 2000г.).- Саратов: ПАГС, 2001.0,3 п.л.

3. Ермакова А.С. Правовое регулирование сферы образования на современном этапе //Материалы межвузовской научно-практической конференции (20 апреля 2001г.) - Саратов: ПАГС,2001.0,3 п.л.
4. Ермакова А.С. Необходимость изменения конституционных положений об образовании на современном этапе развития //Материалы Конституционных чтений. Межвузовский сборник научных трудов. Выпуск 2. - Саратов: ПАГС,2001.0,4 п.л.

Подписано в печать 18.11.2005 г. Усл. печ. л. 1,7.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Тираж 120 экз. Заказ № 218
Типография Саратовского военного института РХБЗ
4100037, Саратов, 50 лет Октября, 5.

№25442

РНБ Русский фонд

2006-4

28072