

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И НАРОДНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

А. К. КУРАНОВ

Институт права и экономики, г. Липецк

Необходимость создания системы местного самоуправления в Российской Федерации связана прежде всего с тем, что население и создаваемые им органы местного самоуправления могут более эффективно, нежели государственные органы, решать задачи повышения уровня и качества жизни жителей данной территории, обеспечивать социально-культурные, коммунально-бытовые и другие жизненно важные потребности населения.

Ст. 7 Конституции Российской Федерации устанавливает, что Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Важную роль в реализации этой политики призваны играть органы местного самоуправления.

Социально-культурная область деятельности органов местного самоуправления включает в себя вопросы: образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения и защиты населения.

Основой деятельности органов местного самоуправления в данной области является муниципальная собственность, которая позволяет развивать как муниципальные системы и структуры в области образования, культуры, здравоохранения, коммунально-бытового и иного обслуживания населения, так и такого рода частные системы.

Органы местного самоуправления на своей территории призваны решать вопросы организации, содержания и развития муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования (ст. 6 закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"). Такого рода деятельность органов местного самоуправления направлена на реализацию гражданами муниципального образования своего права на получение обязательного основного общего образования, которое в соответствии с Конституцией Российской Федерации является общедоступным и бесплатным (ст. 43).

Федеральный закон от 13 января 1996 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании" определяет основные полномочия органов местного самоуправления при решении вопросов образования: планирование, организация, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) ор-

ганов управления образованием, образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования; формирование местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования; обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения.

Кроме этого, в сфере образования органы местного самоуправления призваны осуществлять деятельность: по регулированию в пределах своей компетенции отношений собственности в системе образования; по созданию, реорганизации и ликвидации муниципальных образовательных учреждений; по созданию и ликвидации местных (муниципальных) органов управления образованием и (или) самоуправляемых школьных округов, определению их структуры и полномочий, назначению и увольнению по согласованию с государственными органами управления образованием руководителей местных органов управления образованием; по назначению руководителей муниципальных образовательных учреждений, если иное не предусмотрено типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов или решением органа местного самоуправления.

К числу полномочий органов местного самоуправления в сфере образования относятся также их обязанности по строительству зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройству прилегающих к ним территорий; по контролю за условиями аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательными учреждениями; по использованию государственных и муниципальных образовательных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования; по установлению дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования¹.

Необходимость детального определения полномочий органов местного самоуправления в области образования связана с закреплением в главе 8 Конституции Российской Федерации положений о том, что органы местного самоуправления по общему правилу не входят в систему органов государственной власти, но могут наделяться законом от-

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - N 3. - Ст.150.

дельными государственными полномочиями, в том числе и в области образования с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Указанные положения Конституции предполагают разграничение полномочий в области образования между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Действующее законодательство России и субъектов Российской Федерации, например Липецкой области, не в полной мере отражает процессы, происходящие в данной области, недостаточно четко регулирует полномочия органов местного самоуправления в области образования, а поэтому нуждается в совершенствовании. Это касается, прежде всего, вопросов взаимодействия органов государственной власти Липецкой области и органов местного самоуправления на территории области при осуществлении ими конкретных полномочий в области образования, а также определения механизмов реализации такого рода полномочий посредством нормотворческой и распорядительной деятельности. Нерешенность данных вопросов создает проблемы в правовом закреплении и практической реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления в области образования.

Можно провести анализ на примере Устава Липецкой области Российской Федерации и Устава города Липецка. Устав области уделяет внимание образованию в трех статьях. В ст. 15 сказано, что к совместному ведению РФ и области относятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры, спорта, туризма. Ст. 30 - к ведению областного Совета относится принятие правовых актов по вопросам образования. Ст. 45 - Администрация области осуществляет исполнительно - распорядительные полномочия в сфере образования, культуры, спорта, туризма. Что касается Устава города, то он ограничивается упоминанием только о муниципальной организационно-правовой форме образовательных учреждений: ст. 8 гл. 2 - к предмету ведения местного самоуправления относятся организация, содержание и развитие муниципальных учреждений образования. Эти мероприятия входят в компетенцию исполнительного органа в системе местного самоуправления - администрации города Липецка. Мы наглядно видим, что в законе «Об образовании РФ» местное самоуправление наделяется отдельными государственными полномочиями в области образования, хотя это не относится к компетенции местного самоуправления в соответствии с Уставом города.

Следует обратить внимание на Закон Липецкой области от 25 февраля 1998 г. «Об образовании в Липецкой области»².

В преамбуле Закона "Об образовании в Липецкой области" под образованием в настоящем Законе понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Закон закрепляет положение о том, что право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации. В ст.1 указанного Закона закреплены следующие основные демократические принципы, в соответствии с которыми осуществляется государственная политика в области образования:

- гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности. Воспитание гражданственности, трудолюбия, патриотизма и любви к Родине, бережного отношения к окружающей природе, к духовным и культурным традициям России, уважения к иным культурам и религиям, к правам и свободам человека;

- общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям подготовки обучающихся, воспитанников;

- демократический, государственно - общественный характер управления образованием.

Демократизмом, гуманизмом проникнуты положения ст. 2 указанного Закона, в которой закреплена основная задача правового регулирования деятельности системы образования: обеспечение защиты конституционного права граждан области на образование.

В ст. 3 указанного Закона закрепляются следующие гарантии прав граждан Российской Федерации, проживающих в Липецкой области, в сфере образования:

- органы законодательной и исполнительной властей области провозглашают образование сферой своих первостепенных интересов и признают его приоритетным в программе социально-экономического развития области;

- каждому гражданину Российской Федерации, проживающему на территории области, гарантируется возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости;

См.: Липецкая газета. - 1998. - 5 марта.

- право на образование обеспечивается гражданам путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования;

- гражданам гарантируется общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе - бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые;

- затраты на обучение граждан в платных негосударственных образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию реализующих образовательные программы общего образования, возмещаются гражданину государством в размерах, определяемых государственными нормативами затрат на обучение граждан в государственном или в муниципальном образовательном учреждении соответствующего типа и вида;

- в целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной помощи, возмещаются полностью или частично расходы на их содержание в период получения ими образования.

- гражданам с ограниченными возможностями здоровья создаются необходимые условия для получения ими образования, в том числе и профессионального, для коррекции нарушений развития и социальной адаптации личности на основе специальных педагогических подходов;

- гражданам, проявившим выдающиеся способности, оказывается содействие в получении образования посредством предоставления им специальных областных стипендий;

- педагогическим работникам образовательных учреждений гарантируется право на повышение квалификации и выбор формы повышения квалификации в соответствии с действующим законодательством³.

Контроль за соблюдением прав и свобод граждан Российской Федерации, в том числе и права на образование, призваны осуществлять также представительные органы власти. Например, в соответствии со ст.4 Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Липецкой области" от 14 сентября 1995 г. представительный орган местного самоуправления призван осуществлять контроль за деятельностью органов местного само-

управления, предусмотренных уставами муниципальных образований⁴.

Необходимо закрепить конкретные полномочия представительных органов местного самоуправления по контролю за деятельностью в области образования органов и должностных лиц местного самоуправления, образовательных учреждений на территории муниципального образования.

В ст. 32 Закона «Об образовании в Липецкой области», именуемой как компетенция органов местного самоуправления в области образования не делается различий между функциями и полномочиями органов местного самоуправления в области образования. Так, в п. 1 этой статьи определяется важнейшая функция или важнейшее направление деятельности органов местного самоуправления в области образования: планирование, организация, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) органов управления образованием, образовательных учреждений соответствующего подчинения в целях осуществления государственной политики в области образования. В п. 4 определяется создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений, в п. 6 определяется строительство зданий, сооружений муниципальных образовательных учреждений, однако механизм реализации в плане строительства не отработан.

Муниципальное образование сегодня является одной из форм получения высшего профессионального образования. Так, в ст. 26 Закона «Об образовании в Липецкой области» от 12 февраля 1998 года, сказано: «Высшее профессиональное образование может быть получено в государственных, муниципальных и негосударственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования».

Представляется, что с учетом приведенных правовых норм в законах субъектов Российской Федерации, в частности, Законе "Об образовании в Липецкой области", Устава города Липецка и др. можно говорить о том, что местные законы повторяют Федеральное законодательство, соответствующее ему, но в то же время не конкретизируют основные положения, отсутствует механизм реализации поставленных целей и задач относящихся к компетенции органов местного самоуправления и предоставленных особых государственных полномочий в области образования.

³ См.: Липецкая газета. - 1998. - 5 марта.

⁴ См.: Липецкая газета. - 1995. - 21 сентября.