

*На правах рукописи*

**БОГДАНОВ Антон Владимирович**

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ  
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ**

12.00.02 - конституционное право;  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Тюмень - 2008

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Матейкович Максим Станиславович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Богданова Наталья Александровна**

кандидат юридических наук  
**Гришау Владимир Николаевич**

**Ведущая организация:** Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Защита состоится 20 декабря 2008 года в 10-00 на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, каб. 303.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан 19 ноября 2008 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук,  
профессор

В.Д. Плесовских

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Статья 43 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на образование. В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации вопросы образования относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Данные конституционные положения получают свое развитие в федеральном законодательстве, главным образом в Законе Российской Федерации «Об образовании», устанавливающем, в частности, распределение полномочий по обеспечению конституционного права на образование между уровнями власти.

Одним из направлений проводимой в России административной реформы является совершенствование разграничения полномочий между уровнями государственной власти. Результатом этих конституционно-правовых процессов стало расширение самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по регулированию общественных отношений в различных сферах, в т.ч. в системе образования и воспитания.

За субъектами Российской Федерации были закреплены полномочия по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего и дошкольного образования, по организации предоставления начального и среднего профессионального образования, по установлению систем оплаты труда педагогических работников подведомственных образовательных учреждений, по осуществлению контроля и надзора в сфере образования и др.

Возрастание доли ответственности региональных органов государственной власти, осуществляющих управление в сфере образования, связано также со значительными законодательными изменениями. Так, если ранее единый государственный экзамен проводился только в тех регионах, которые участвовали в этом эксперименте, то начиная с 2009 года, государственная аттестация обучающихся, освоивших образовательные программы среднего образования, будет проводиться в формате ЕГЭ уже в штатном режиме на всей территории Российской Федерации. В связи с введением законодательного требования об обязательности общего образования данная форма оценки знаний учащихся становится неотъемлемой процедурой школьной подготовки.

В этой связи во многих субъектах Федерации идет процесс формирования новых управленческих структур, разрабатываются современные модели и методы управления образованием, соответствующие региональным условиям. Сложность, многоаспектность и взаимосвязанность управленческих проблем, определяющих характер практических преобразований регионального управления образованием, требует новых идей и подходов, раскрывающих пути повышения его эффективности.

На институциональные изменения и модернизацию российской образовательной системы направлен активно реализуемый с 2006 года приоритетный национальный проект «Образование». Мероприятия данного проекта осуществляются на нескольких уровнях: федеральном, региональном, муниципальном и уровне образовательного учреждения. Однако именно на органы государственной власти субъектов Федерации возложен наибольший комплекс обязанностей по выполнению предусмотренных национальным проектом задач. Это касается, в частности, разработки и принятия необходимой нормативно-правовой базы, осуществления организационно-правовых мероприятий, проведения конкурсных отборов, ведения и предоставления федеральным органам государственной власти отчетности о ходе реализации каждого из направлений, обязательств по софинансированию мероприятий.

Все вышеперечисленные факторы предопределили выбор темы, характер и направление настоящего исследования, в котором сделана попытка проанализировать правовую природу компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения конституционного права на образование, обосновать собственное видение проблем, связанных с поиском наиболее оптимальных и эффективных форм реализации полномочий в сфере образования на региональном уровне.

**Степень разработанности проблемы.** Значительный вклад в понимание конституционных прав и свобод человека и гражданина внесли такие авторы теоретико-правовых и государствоведческих исследований, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, М.И. Байтин, Н.С. Бондарь, Л.Д. Воеводин, Н.В. Витрук, С.А. Глотов, Л.И. Глухарева, Ю.А. Дмитриев, Н.М. Добрынин, В.Т. Кабышев, А.Н. Кокотов, Г.Н. Комкова, О.Э. Лейст, Е.А. Лукашева, М.С. Матейкович, Н.И. Матузов, А.С. Мордовец, Р.А. Мюллерсон, В.В. Не-

винский, Ф.М. Рудинский, В.Н. Синюков, Г.Н. Чеботарев, В.А. Четвернин, В.Е. Чиркин, И.Е. Фарбер, О.И. Цыбулевская, Б.С. Эбзеев и др.

Что касается права на образование, проблем его реализации, то данную проблему исследует более узкий круг авторов: В.Д. Абрамов, С.Н. Братановский, Л.М. Волосникова, Г.А. Ермошин, В.М. Жураковский, Л.П. Кураков, Г.Ю. Курскова, Т.Н. Матюшева, В.М. Сырых, О.А. Теплякова, М.Ф.Тучков, М.Ю. Федорова, В.И. Шкатулла, Д.А. Ягофаров.

Изучению проблем регионального нормотворчества и состояния образовательного законодательства субъектов Российской Федерации посвящены работы таких ученых, как И.Р. Метшин, В.М. Манохин, М.Г. Потапов, И.Г. Дудко, Ф.Р. Муратшин, Е.Д. Волохова, В.М. Сырых и др.

Проблемы государственного управления образованием и образовательными учреждениями нашли свое отражение в работах А.А. Андрушкевич, С.В. Кульневича, Н.Н. Пахомова, Н.Б. Озеровой, А.А. Вихрева, Н.А. Наумовой, Е.В. Бондаревской, П.П. Глущенко, Ю.А. Кудрявцева, В.С. Леднева, Е.А. Суханова, В.В. Пылина, Н.П. Макаркина, Л.М. Гохберг, Н.В. Ковалевой, А.В. Соколова, Е.Ф. Мосина, П.Е. Щеглова, Н.Ш. Никитиной, А.В. Николаевой, Б.А. Виноградова, А.И. Субетто, Н.А. Селезневой и др.

Тем не менее, в настоящее время отсутствуют комплексные исследования, охватывающие содержание компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образовательной политики, проблемы повышения эффективности реализации региональных полномочий по обеспечению конституционного права граждан на получение общедоступного образования, нормотворческой деятельности субъектов Федерации в указанной сфере.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере обеспечения конституционного права на образование.

**Предметом исследования** выступили правовое регулирование и практика организации и деятельности органов государственной субъектов Российской Федерации по осуществлению полномочий в области образования.

**Цель диссертационной работы** – достижение новых конституционно-правовых научных знаний и формирование практических рекомендаций в сфере организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению конституционного права граждан на образование.

**Задачи исследования:**

1. Рассмотрение юридической природы конституционного права на образование, а также правовых проблем его реализации.

2. Раскрытие содержания компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации по регулированию общественных отношений, складывающихся по поводу обучения и воспитания.

3. Выявление факторов, способствующих повышению эффективности реализации функций органов исполнительной власти субъектов Федерации в области образования.

4. Выработка предложений по дальнейшему совершенствованию разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования.

5. Определение предмета законодательства субъектов Федерации в области образования и сравнительный анализ практики нормативного регулирования образовательных отношений на региональном уровне.

6. Выявление проблем нормативного правового регулирования образовательных правоотношений на региональном уровне и выработка подходов по их преодолению.

7. Изучение опыта реализации приоритетного национального проекта «Образование» органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

8. Раскрытие содержания деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования.

9. Изучение практики участия региональных органов управления в решении вопросов развития системы высшего профессионального образования, а также определение наиболее оптимальной модели взаимодействия органов государственной власти субъектов

Российской Федерации и высших учебных заведений, расположенных на соответствующей территории.

**Методологическая основа исследования.** В процессе работы были применены методологические принципы объективности и научности, а также общенаучные и специально-правовые методы познания, а именно: историко-правовой, сравнительно-правовой, метод нормативного анализа, логический, метод соотношения, анализ, синтез, дедукция, индукция, системно-структурный метод, моделирование.

**Практическая значимость.** Выводы и рекомендации, изложенные в исследовании, могут быть использованы в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, включая разработку и обоснование региональных законодательных и иных правовых актов по вопросам образования.

Материалы настоящей диссертационной работы также могут быть использованы при чтении спецкурсов «Конституционное право России», «Конституционное право субъектов Российской Федерации», «Образовательное право».

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертационного исследования излагались на научных конференциях, семинарах, в научных публикациях.

Положения и выводы диссертации были использованы при подготовке правовых актов Тюменской области в сфере образования в 2005-2008 гг., а также при чтении тематического блока «Административно-правовое обеспечение реализации приоритетного национального проекта «Образование» на курсах повышения квалификации в Высшей школе государственного и муниципального управления Института государства и права Тюменского государственного университета.

Результаты исследования вопросов взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с высшими учебными заведениями использовались автором при участии в подготовке отчета о научно-исследовательской работе «Академический федерализм: региональная модель Тюменской области».

Основные положения работы получили отражение в 6 публикациях, в том числе в 3 журналах, рекомендованных ВАК России.

**Научная новизна исследования** состоит в комплексном характере исследования реализации органами государственной вла-

сти субъектов Российской Федерации полномочий по регулированию общественных отношений в сфере обучения и воспитания, вопросов повышения эффективности регионального управления образовательными системами, нормотворческой деятельности субъектов Федерации в сфере образования, методов и способов осуществления региональной образовательной политики, гарантирующей реализацию каждым закрепленного за ним конституционного права на образование.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Авторское определение конституционного права человека на образование. Конституционное право на образование – это одно из основных прав и свобод человека, закрепленное на конституционном уровне и гарантированное государством, предоставляющее лицу возможность приобретения знаний, умений, личных качеств, а также освоения способностями их применять для успешной деятельности в определенной области.

Право на образование обладает следующими свойствами: конституционное закрепление, связь с категорией свободы, всеобщность, равенство для граждан, непрерывность, субъективное единство с юридической обязанностью получения среднего (полного) общего образования.

Предложена научная классификация правомочий, составляющих содержание права на образование, в зависимости от уровней образовательных программ.

2. Компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения конституционного права человека на образование составляют их полномочия (права и обязанности) по государственному регулированию общественных отношений, текущему (оперативному) управлению и контролю (надзору) в сфере образования.

Регулятивный сегмент (блок) компетенции включает полномочия по нормативному правовому регулированию общественных отношений в сфере образования и воспитания.

Управленческий (оперативный) сегмент компетенции образуют полномочия по осуществлению исполнительно-распорядительных функций в сфере обеспечения конституционного права на образование.



В контрольный (надзорный) блок входят полномочия по предупреждению, выявлению, пресечению и устранению нарушений законодательства в области образования, а также лицензированию и государственной аккредитации образовательных организаций.

3. Предложены две авторские классификации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования.

Исходя из характера осуществляемых полномочий в структуре компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации можно выделить:

1) полномочия, связанные с управлением образовательной сферой субъекта Федерации;

2) полномочия, связанные с осуществлением функций учредителя государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении соответствующего субъекта Российской Федерации;

3) полномочия, являющиеся в соответствии с законодательством расходными обязательствами субъектов Российской Федерации.

В зависимости от способа закрепления компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации включает в себя:

1) полномочия, изначально закрепленные за органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2) полномочия Российской Федерации в области образования, передаваемые для осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

3) полномочия, не являющиеся обязанностью субъекта Российской Федерации и дополнительно осуществляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации за счет собственных средств.

4. Реализация полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения конституционного права граждан на образование должна осуществляться во взаимодействии с общественностью (научными, педагогическими коллективами, профсоюзами, молодежными парламентами и т.д.) через институты публичных слушаний, гражданской правотворческой инициативы, общественной экспертизы т.д. Целесообразно создание во всех субъектах Российской Федерации общественных

советов по вопросам образования, в задачи которых могли бы входить следующие вопросы:

- контроль за реализацией конституционных прав граждан на образование и участие в управлении образовательными учреждениями на территории региона;

- выработка предложений по основным направлениям деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации по развитию образования, а также по совершенствованию региональной образовательной нормативно-правовой базы;

- общественное обсуждение принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации управленческих решений;

- общественная экспертиза проектов региональных законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам обучения и воспитания;

- разработка рекомендаций и предложений для организации работ по привлечению общественности к участию в управлении системой образования;

- рассмотрение и утверждение списков кандидатов от субъекта Российской Федерации на присуждение государственных и ведомственных наград и знаков отличия.

5. Эффективность реализации полномочий субъектов Российской Федерации в области образования – это уровень обеспечения конституционного права на образование в результате осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации функций в рамках установленной компетенции. Критерии этой эффективности должны устанавливаться федеральным законодательством и включать систему показателей, характеризующих степень достижения в деятельности региональных органов государственной власти поставленных целей и задач. Необходима также общественная оценка эффективности через деятельность гражданских советов, институты опросов общественного мнения, мониторинг со стороны средств массовой информации, интернет-технологии.

6. Федеральное законодательство не позволяет органам государственной власти субъектов Российской Федерации участвовать в определении объема и структуры приема обучающихся в образовательные учреждения профессионального образования федераль-

ного подчинения, расположенные на их территории. Тем самым при формировании государственного заказа на образовательные услуги могут не учитываться потребности регионального рынка труда. Данное обстоятельство обуславливает необходимость внесения изменений в федеральные нормативные акты, предусматривающих конкретные формы участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в определении перечня специальностей (профессий, направлений подготовки), а также объема и структуры приема в федеральные образовательные учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования. В частности, целесообразно установить норму, согласно которой открытие новых специальностей (направлений подготовки, профессий) в федеральных профессиональных учебных заведениях, а также ежегодно устанавливаемые контрольные цифры приема на обучение подлежат согласованию с органом управления образованием субъекта Российской Федерации, на территории которого они расположены.

7. Проведенный анализ законодательства субъектов Российской Федерации в сфере образования позволяет говорить о нем как о сложившейся системе нормативных правовых актов регионального уровня, обеспечивающих реализацию конституционного права на образование.

К характерным тенденциям регионального образовательного законодательства следует отнести следующие:

- принятие в качестве основы образовательной политики на территории соответствующего субъекта Российской Федерации документов программно-целевого характера, закрепляющих задачи органов государственной власти и перечень финансируемых из бюджета мероприятий;

- увеличение в сфере регулирования образовательных отношений доли подзаконного нормативного регулирования.

К неурегулированным или недостаточно урегулированным вопросам относятся следующие отношения:

- установление дополнительных к федеральным требований к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников, оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений;

- создание условий для привлечения предприятий и работодателей к инвестированию средств на развитие образовательной сферы;
- формирование и функционирование образовательных комплексов, обеспечивающих преемственность образовательных программ уровней профессионального образования;
- социальное партнерство в сфере начального и среднего профессионального образования;
- создание условий для организации работодателями внутрифирменного обучения.

8. Применение принципа нормативного подушевого финансирования при формировании органами государственной власти субъектов Российской Федерации субвенций местным бюджетам в рамках финансового обеспечения предоставления общего образования значительно усиливает гарантии прав граждан на получение бесплатного и общедоступного начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.

На основе анализа законодательства субъектов Российской Федерации можно выделить две основные модели нормативно-подушевого бюджетного финансирования общего образования в зависимости от подхода, используемого при расчете норматива расходов на реализацию государственного стандарта:

1 модель: норматив определяется исходя из среднесложившихся расходов на обучающегося;

2 модель: в основе норматива лежит размер стандартной (базовой) стоимости образовательной (педагогической) услуги на одного обучающегося.

9. Равный статус государственных, муниципальных и частных общеобразовательных учреждений, в том числе созданных религиозными конфессиями, предполагает возможность бюджетного финансирования предоставления общего образования в рамках госстандарта. Условием нормативного бюджетного финансирования негосударственных образовательных организаций должно быть прохождение ими государственной аккредитации.

10. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны вести активную политику, направленную на поддержку высшего профессионального образования. Формами поддержки могут выступать следующие правовые инструменты: налоговые льготы, материальное стимулирование талантливых студен-

тов, финансирование научных исследований, бесплатное выделение земельных участков, бюджетные инвестиции в развитие материальной базы вузов. В этой связи необходимо внесение изменений в бюджетное законодательство, ограничивающее возможности субъектов Федерации по финансированию федеральных высших учебных заведений.

11. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), не имея территориальных подразделений, не в состоянии обеспечить должный контроль качества реализуемых высшими учебными заведениями образовательных программ, а соответственно и реализацию конституционного права граждан на образование.

Централизация аппарата данного ведомства в г. Москве создает трудности и для вузов, лишая их возможности оперативно решать вопросы лицензирования и государственной аккредитации.

Автором предлагаются два варианта решения обозначенной проблемы:

- 1) создание территориальных органов Рособрнадзора в субъектах Российской Федерации или в федеральных округах;
- 2) делегирование отдельных полномочий по лицензированию и надзору за деятельностью вузов субъектам Российской Федерации с необходимым финансовым обеспечением.

**Структура диссертации** определяется ее содержанием и состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются объект и предмет исследования, ставятся его цели и задачи, излагаются методологическая и теоретическая основы, доказываются научная новизна работы и ее практическая значимость, приводится информация о результатах апробации выводов, содержащихся в диссертации, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая **«Конституционно-правовые основы разграничения компетенции в сфере образования»** состоит из трех параграфов. В **первом параграфе** рассматриваются теоретические ос-

новы конституционного права на образование, проблемы его реализации.

Автор проводит анализ соотношения права на образование с иными основными правами и свободами и устанавливает его место в системе прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

По мнению диссертанта, наиболее правильным будет отнести право на образование к комплексным, интегральным, затрагивающим как экономические, социальные, так и культурные права и свободы современного человека. Однако современные правовые реалии дают основание отметить превалирующий социальный характер конституционного права на образование.

Автором предложена трехуровневая структура права на образование. Первый уровень характеризует его как свободу образования. Вторая ступень отражает активное целенаправленное поведение человека по обучению, т.е. поиску, сбору и обработке информации об окружающем мире, как процесс удовлетворения естественной потребности человека, возникающей с момента рождения. Эти два аспекта обуславливают естественно-правовую природу права на образование. В то же время для полноценной реализации данного права требуется создание государством необходимых социально-экономических и организационно-правовых условий (третий уровень), что является показателем позитивно-правовой составляющей права на образование.

В диссертации предлагается авторское определение конституционного права на образование с позиций компетентностного подхода к содержанию образования. Конституционное право на образование – это одно из основных прав и свобод человека, закрепленное на конституционном уровне и гарантированное государством, предоставляющее лицу возможность приобретения знаний, умений, личных качеств, а также освоения способностями их применять для успешной деятельности в определенной области.

Автором делается вывод, что право на образование, являясь по своему содержанию конституционно-правовой категорией общего, всеобъемлющего характера, состоит из комплекса правомочий, которые в зависимости от уровня образовательных программ могут быть классифицированы на универсальные правомочия (правомочия, свойственные праву на образование всех уровней образова-

ния), общетиповые полномочия (полномочия, свойственные праву на образование двух или нескольких уровней в рамках одной группы), и специфические полномочия (полномочия, определяющие специфику конкретного уровня образования).

Анализ проблем реализации конституционного права на образование позволил диссертанту классифицировать их на проблемы организационно-экономического и правового характера.

**Во втором параграфе** рассматривается содержание компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования.

Установленная в настоящее время компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования является результатом проводимой в Российской Федерации начиная с 2003 года административной реформы. Анализируя законодательные акты по вопросам совершенствования разграничения компетенции, принятые за последние пять лет, автор приходит к выводу, что в основе формируемой системы разграничения полномочий лежит принцип: каждый уровень власти правомочен в вопросах определения правил, порядка, нормативов и размеров финансирования тех уровней образования, которые входят в его расходные обязательства.

В отношении региональных органов государственной власти такими сферами выступают следующие институты:

- начальное и среднее профессиональное образование, предоставление которого полностью отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации;

- дошкольное и общее образование, предоставление которых обеспечивается субъектами Российской Федерации в части выделения местным бюджетам необходимых финансовых средств.

Для наиболее эффективного рассмотрения содержания компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области образования предлагаются две авторские классификации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования.

Исходя из характера осуществляемых функций в структуре компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации можно выделить следующие полномочия:

1) полномочия, связанные с управлением образовательной сферой региона;

2) полномочия, связанные с осуществлением функций учредителя государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении соответствующего субъекта Российской Федерации;

3) полномочия, являющиеся в соответствии с законодательством расходными обязательствами субъектов Российской Федерации.

В зависимости от способа закрепления компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации включает в себя такие полномочия, как:

1) полномочия, изначально закрепленные за органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

2) полномочия Российской Федерации в области образования, передаваемые для осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) полномочия, не являющиеся обязанностью субъекта Российской Федерации и дополнительно осуществляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации за счет собственных средств.

Анализ деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации предоставленных им полномочий в сфере образования позволяет выделить два варианта реализации региональной образовательной политики: активный и пассивный. Главные преимущества активной стратегии поведения субъекта Российской Федерации:

- возможность учета особенностей региона при установленном разграничении полномочий между органами государственной власти двух уровней;

- оперативное восполнение пробелов федерального законодательства;

- возможность оказывать влияние на структуру и содержание федерального законодательства.

Автором подчеркивается, что одним из направлений совершенствования региональной образовательной политики является развитие общественного участия в управлении системой образования.

Сегодня одним из способов повышения эффективности реализации полномочий является внедрение в практику управления об-



разованием на уровне субъектов Российской Федерации программно-целевого метода.

Диссертантом делается вывод о том, что надлежащее исполнение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения конституционного права граждан на образование обеспечивается институтом федерального вмешательства, формами которого могут быть как меры общего характера, так и специальные (отраслевые) меры, закрепленные в законодательстве об образовании.

**В третьем параграфе** исследуются направления совершенствования законодательства о разграничении компетенции в области образования.

Конституция Российской Федерации, закрепив предметы совместного ведения, определила лишь нормотворческую компетенцию Федерации и ее субъектов по их правовому регулированию, но не установила полномочия федеральных и региональных органов и принципы их разграничения по предметам совместного ведения. В ходе реализации нормотворческой компетенции осуществляется последующее разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения.

Передача с 1 января 2009 г. на региональный уровень управления полномочий по надзору и контролю в сфере образования, лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений, дает автору основание говорить о целесообразности создания в системе исполнительной власти субъектов Российской Федерации самостоятельных органов управления, центральными функциями которых является исполнение передаваемых федеральных полномочий в образовательной сфере.

Диссертант утверждает, что действующий порядок разграничения полномочий в образовательной политике при учете имеющейся структуры федерального надзорного органа в сфере образования не в состоянии обеспечить должный контроль качества реализуемых высшими учебными заведениями образовательных программ, а соответственно и реализацию конституционного права граждан на образование.

Наряду с законодательным разграничением полномочий по контролю и надзору в сфере образования необходимо создание

правовых оснований привлечения лиц и организаций, не исполняющих или нарушающих законодательство об образовании, к ответственности. Это предполагает внесение соответствующих норм в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Автор акцентирует внимание на том, что действующее законодательство никак не позволяет региональным властям участвовать в определении структуры приема обучающихся в высшие учебные заведения федерального подчинения, расположенные на их территории. В результате деятельность профессиональных учебных заведений, находящихся в ведении федеральных органов власти, может оказаться в значительной мере оторванной от проблем экономического, социального, политического развития регионов.

В связи с этим, обосновывается необходимость введения на федеральном уровне нормы, согласно которой открытие новых специальностей (направлений подготовки, профессий) в федеральных профессиональных учебных заведениях, а также ежегодно устанавливаемые контрольные цифры приема на обучение подлежат согласованию с органом управления образованием субъекта Российской Федерации, на территории которого они расположены.

**Глава вторая «Законодательство субъектов Российской Федерации в сфере защиты прав граждан на образование»** состоит из двух параграфов. В **первом параграфе** исследуется предмет законодательства субъектов Российской Федерации об образовании.

Автором обосновывается утверждение о том, что региональное законодательство не может быть рассмотрено как самостоятельная (независимая) система, оно представляет собой лишь уровень и составной элемент всего законодательства и призвано играть в нем определенную роль.

Диссертант приходит к выводу, что предмет законодательства субъектов Федерации в области образования определяется компетенцией, предоставленной субъектам Российской Федерации. Таким образом, предмет законодательства субъектов Российской Федерации об образовании следует определить как совокупность образовательных отношений, регулирование которых входит в компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В работе дается следующее определение: законодательство субъектов Российской Федерации в сфере образования – это совокупность нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих образовательные отношения в рамках установленной федеральным законодательством компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Диссертантом отмечается, что содержание предмета регионального законодательства в области образования (какие отношения подлежат нормативному регулированию на уровне субъекта Российской Федерации) напрямую зависит от того, какие вопросы будут отнесены к федеральной компетенции. Автор соглашается с мнением С.С. Собянина<sup>1</sup>, обосновывающего необходимость осуществления преимущественного правового регулирования общественных отношений на федеральном уровне с учетом принципа «разумной сдержанности», согласно которому федеральный законодатель не должен регулировать отношения, которые без ущерба для качества управления может регулировать субъект Федерации.

Автор подчеркивает, что форма нормативного правового регулирования образовательных отношений зависит от порядка разграничения полномочий между ветвями власти. В связи с этим вопрос, который в одном субъекте Российской Федерации регламентируется законом, в другом регионе может быть отнесен к компетенции органа исполнительной власти.

В качестве тенденций, характеризующих особенности развития нормативного правового регулирования отношений в сфере образования на региональном уровне, можно отметить следующие:

- принятие в качестве основы образовательной политики на территории соответствующего субъекта Российской Федерации документов программно-целевого характера, закрепляющих задачи и перечень необходимых мероприятий;

- увеличение в сфере регулирования образовательных отношений доли нормативных правовых актов, принимаемых исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (подзаконного регулирования).

---

<sup>1</sup> Собянин С.С. Субъект Российской Федерации в экономическом и социальном развитии государства (компетенция органов власти и методы ее реализации: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2007.

**Второй параграф** посвящен изучению проблем нормативного регулирования образовательных правоотношений на региональном уровне и направлений их решения.

Эффективность образовательной политики, достижение поставленных в рамках модернизации отечественной системы образования целей и результатов в значительной мере определяются качеством нормативной правовой базы, в том числе и регионального законодательства по вопросам обеспечения реализации конституционного права на образование.

Одним из главных негативных явлений в практике нормативного регулирования субъектами Федерации сферы образования автор выделяет дублирование (воспроизведение) норм федерального законодательства.

Автор приходит к мнению, что повторение в актах субъектов Российской Федерации норм федерального законодательства является недопустимым и должно расцениваться как вторжение в компетенцию Федерации.

Законами субъектов Российской Федерации об образовании должны регулироваться лишь те отношения, которые федеральными законами отнесены к компетенции субъектов Российской Федерации.

Диссертантом формулируются общие подходы относительно возможности использования приема дублирования в региональном законодательстве по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов:

1. Нормы федерального законодательства не подлежат дублированию в нормативных актах регионального уровня.

2. Воспроизведение положений федеральных законов допустимо в исключительных случаях в целях соблюдения правил юридической техники (во избежание фрагментарности в содержании нормативного правового акта);

3. При дублировании федеральные нормы следует повторять в полном соответствии с первоначальным актом.

4. В случае внесения изменений в федеральное законодательство в установленный законодательством срок (который в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ составляет три месяца) должна быть откорректирована соответствующая норма в региональном правовом акте.

Следующим распространенным дефектом законов субъектов Российской Федерации об образовании являются противоречия, значительная часть которых приходится на коллизии с федеральными законами. При этом выделяются следующие нормы права: 1) принятые за пределами законотворческой компетенции представительных органов субъектов Российской Федерации; 2) принятые в пределах законотворческой компетенции названных органов, но ограничивающие права и свободы граждан или образовательных учреждений или иных юридических лиц по сравнению с федеральным законодательством.

Следующим аспектом несовершенства регионального законодательства об образовании выступает неполнота нормативной регламентации этой сферы.

Серьезные недостатки нормативно-правового регулирования субъектами Российской Федерации общественных отношений в сфере образования свидетельствуют о том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации находятся в преддверии многоплановой работы по совершенствованию и созданию собственной эффективно действующей правовой базы, которая бы органично дополняла федеральное законодательство и вместе с ним составляла единую и непротиворечивую отрасль.

Глава третья **«Правовое обеспечение образовательной политики органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** состоит из трех параграфов. **Первый параграф** посвящен правовым аспектам реализации приоритетного национального проекта «Образование» в субъектах Российской Федерации.

Автор характеризует приоритетный национальный проект «Образование» как комплекс мер, направленных на всемерное стимулирование и адресную поддержку перспективных инновационных структур и субъектов образовательной деятельности, развитие новых форм организации образовательного процесса, совершенствование управленческих механизмов и межбюджетных отношений.

В основу приоритетного национального проекта «Образование» заложены следующие центральные механизмы:

1. Выявление и поддержка лучших образцов отечественного образования, так называемых «точек роста».
2. Внедрение подушевого принципа.

3. Привлечение общественности к участию в управлении образованием, решению проблем в отрасли.

4. Создание условий, обеспечивающих получение качественного образования не только в городской местности, но и в сельской территории.

Главная суть приоритетного национального проекта состоит в том, чтобы, осуществляя «точечную» поддержку и выявляя лидеров, стимулировать системные изменения в образовательной сфере в пределах всего государства.

Автором указывается, что условием достижения системного эффекта должна способствовать адекватная политика в субъектах Российской Федерации.

Большинство мероприятий нацпроекта, обозначенные федеральным центром как направления совершенствования отечественного образования, непосредственно реализуются в деятельности региональных органов власти и управления. От того, насколько активно действует каждый субъект Российской Федерации в заданных направлениях, полностью зависит достижение общего результата в развитии и реформировании всей российской образовательной системы. При этом важным является не только осуществление регионами тех мероприятий, которые официально определены федеральным Правительством, но и реализация в рамках предоставленных компетенционных полномочий и за счет средств субъектов Федерации дополнительных направлений по модернизации образовательных комплексов.

Диссертант обосновывает необходимость включения в число направлений нацпроекта стимулирование и развитие системы дошкольной подготовки детей. На сегодня данная поддержка возможна только в рамках реализации органами власти субъектов Федерации дополнительных мероприятий за счет собственных бюджетных средств.

Во **втором параграфе** рассматривается деятельность органов власти субъектов Российской Федерации по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования.

До 2003 года обязательства по финансированию предоставления начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования не были четко разграничены между уровнями

бюджетной системы. Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ на субъекты Федерации возложена обязанность ежегодно предусматривать в своих бюджетах средства на финансирование предоставления общего образования в общеобразовательных учреждениях, рассчитанные по установленным нормативам, и передавать эти средства в виде субвенций в муниципальные бюджеты. При этом п. 2 ст. 41 Закона Российской Федерации «Об образовании» предусматривает, что установление нормативов финансирования должно производиться в расчете на одного обучающегося.

Автор отмечает, что введение нормативного бюджетного финансирования общего образования является важнейшим элементом формирования эффективных экономических механизмов модернизации и развития образования, направленных на достижение прозрачности межбюджетных отношений.

Нормативное бюджетное финансирование в расчете на учащегося нацелено на объективное определение объемов финансовых потоков и повышение их прозрачности.

Диссертант указывает, что реализация принципа нормативного подушевого финансирования осуществляется на трех следующих уровнях:

- на уровне межбюджетных отношений (бюджет субъекта Российской Федерации - муниципальный бюджет);

- на уровне внутрибюджетных отношений (муниципальный бюджет - образовательное учреждение);

- на уровне образовательного учреждения.

Проведенный анализ законодательства по формированию региональных субвенций и обобщение опыта и результатов введения субвенций на общее образование позволили автору сделать вывод, что с 2005 года при формировании бюджетов практически все регионы стали предусматривать субвенции для обеспечения предоставления общего образования на местном уровне. В то же время не все регионы используют нормативы как основу для формирования объемов субвенций.

Таким образом, если финансовый норматив отражает минимальный объем средств, направляемых на обучение одного учащегося, то государственный образовательный стандарт определяет содержание конституционно гарантированной образовательной услуги. Поэтому на федеральном уровне следует в самое ближайшее

время завершить разработку и принять федеральный государственный образовательный стандарт общего образования.

В работе поднимается проблема бюджетного финансирования негосударственных общеобразовательных учреждений.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ негосударственные образовательные учреждения, реализующие программы общего образования, лишены права на бюджетное финансирование по нормативам, устанавливаемым не ниже нормативов финансирования аналогичных государственных и муниципальных образовательных учреждений на данной территории.

По убеждению автора, данные изменения в законодательстве противоречат Конституции Российской Федерации и проводимой государственной политике в сфере образования.

Расширение спектра организационно-правовых форм образовательных организаций должно происходить при условии предоставления им равного правового статуса, в том числе равных условий в получении бюджетного финансирования.

**В третьем параграфе** исследуются правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с высшими учебными заведениями.

Автор отмечает, что несмотря на существенное ограничение правовых возможностей субъектов Российской Федерации в развитии на своей территории высшего профессионального образования, взаимодействие вузов и региональной власти возможно и приносит ощутимые результаты.

Участие органов власти субъекта Федерации в развитии высшей школы обусловлено необходимостью ориентации региональной системы высшего образования на подготовку высококвалифицированных специалистов для тех отраслей народного хозяйства, которые определяют социально-экономическое развитие субъекта Федерации. Без эффективного взаимодействия между региональной властью и высшими учебными заведениями эту задачу не решить.

На основе анализа правовой базы субъектов Российской Федерации определены следующие формы участия регионов в развитии высшей школы:

- управление высшими учебными заведениями, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2004 г.;



- регионально-целевая подготовка за счет средств регионального бюджета;
- осуществление мер поощрения и поддержки студентов;
- активное содействие развитию академической науки, в том числе за счет привлечения вузов к реализации научно-исследовательских проектов, направленных на решение проблем социально-экономического развития региона;
- укрепление материально-технической базы и инфраструктуры вузов за счет бюджетных инвестиций;
- создание университетских комплексов, предусматривающих интеграцию образовательных программ начального, среднего и высшего профессионального образования;
- предоставление вузам льгот по уплате региональных налогов.

Кроме проанализированных направлений поддержки субъектами Федерации систем высшего профессионального образования федеральное законодательство предусматривает также случаи прямого участия региональных властей в управлении высшими учебными заведениями, расположенными на соответствующей территории, включая осуществление контроля за выполнением нормативных требований.

Диссертант обращает внимание на увеличившееся за последние годы количество вузовских филиалов. При этом отмечается, что создание филиальной сети обосновано только в том случае, когда оно направлено на подготовку по специальностям и направлениям, отсутствующим в местных базовых учреждениях высшего профессионального образования. Там же, где вузы в полной мере обеспечивают высокий уровень подготовки специалистов, самостоятельное существование филиалов не оправдано.

В качестве одной из главных проблем в работе указывается на обусловленное изменившимся с 1 января 2008 г. бюджетным законодательством лишение субъектов Федерации права инвестировать средства в основные фонды вузов, являющиеся объектами федеральной собственности.

Одним из направлений совершенствования региональных систем высшего образования автор называет реализацию Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

По итогам проведенного анализа нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере высшего профессионального образования, региональных схем организации высшей школы и изучения проблем, обусловленных установлением законодательных ограничений участия регионов в политике в сфере высшего образования на федеральном уровне, сформирована оптимальная модель политики субъекта Российской Федерации в сфере высшего профессионального образования, направленная на развитие вузовского обучения в целом и обеспечение его качества запросам экономики.

В **заключении** обобщены результаты, подведены наиболее важные итоги проведенного исследования и сформулированы предложения по решению поставленных в работе задач.

**Основные положения диссертации** изложены в следующих публикациях автора:

**Ведущие рецензируемые научные журналы,  
рекомендованные ВАК России**

1. Богданов А.В., Шевчик Н.А. Принципы Болонской декларации в отечественной системе юридического образования // Профессиональное образование. 2005. № 6. – 0,3 п.л. 0,2 п.л.)

2. Богданов А.В., Матейкович М.С. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с высшими учебными заведениями // Право и образование. 2007. № 4. – 0,8 п.л. (0,4 п.л.)

3. Богданов А.В., Матейкович М.С. Развитие механизма обеспечения качества высшего образования в рамках подписания Российской Федерацией Болонской декларации // Право и образование. 2007. № 8. – 0,5 п.л. (0,3 п.л.)

**Иные издания**

4. Богданов А.В., Пиджаков А.Ю. О модернизации системы юридического образования в свете присоединения Российской Федерации к Болонскому процессу // Межвузовский сборник научных трудов «Россия и мир. Гуманитарные проблемы». СПб.: издательство ФГОУ ВПО Санкт-Петербургский государственный университет водных коммуникаций. 2005. – 0,3 п.л. (0,2 п.л.)

5. Богданов А.В., Пиджаков А.Ю. Проблемы интеграции Российской Федерации в единое общеевропейское пространство выс-

шего образования // Межвузовский сборник научных трудов «Россия и мир. Гуманитарные проблемы». СПб.: издательство ФГОУ ВПО Санкт-Петербургский государственный университет водных коммуникаций. 2005. – 0,3 п.л. (0,2 п.л.)

6. Богданов А.В. Правовые аспекты взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с высшими учебными заведениями // Юрист вуза. 2007. № 10. – 0,5 п.л.

Подписано в печать \_\_\_\_\_. Тираж 100 экз.  
Объем 1,0 уч.-изд. л. Формат 60x84/16. Заказ \_\_\_\_\_.

---

Издательство Тюменского государственного университета  
625000, Тюмень, ул. Семакова, 10.  
Тел./факс (3452) 46-27-32  
E-mail: izdatelstvo@utmn.ru