

© В.В. НЕВИНСКИЙ
nevinski@yandex.ru

УДК 342.5

**КООРДИНАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(на примере формирования координационных структур
в образовательной сфере)**

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются проблемы совершенствования координационных связей между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в образовательной сфере.

SUMMARY. The article considers the issues directed to the improvement of coordination links between state power bodies of the Russian Federation subjects and local self-government bodies in educational sphere.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Субъект Федерации, местное самоуправление, координация, образование.

KEY WORDS. Federation subject, local self-government, coordination, education.

Государственно-правовая жизнь современной России представляет собой пеструю мозаику организационных структур, приемов и способов осуществления публичной власти, отчасти воспринятых из советского прошлого, заимствованных из зарубежного опыта, ну и, конечно, задуманных и определенным образом внедренных в практику последних двадцати лет нынешним поколением россиян. В процессе перестройки, формирования на основе обновляемых конституционных принципов целостного государственного механизма возникает вопрос о рациональном и саморегулируемом взаимодействии различных звеньев этого механизма между собой, а также с различными структурными объединениями гражданского общества, отдельными гражданами. На этом фоне иногда обнаруживаются причудливо переплетенные государственно-правовые конструкции, при внешней формально-логической или политической обоснованности нежизнеспособные на практике. При выявлении таких проблем остается либо отказываться от несостоятельных конструкций, либо искать пути их совершенствования для достижения посредством их поставленных политико-правовых целей.

К проблемам подобного рода можно отнести сохраняющиеся вопросы обеспечения согласованного взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления двух уровней муниципальных образований (городской округ/муниципальный район и поселение). Как известно, осуществляемая в соответствии с Федеральными законами от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1], [2] иными федеральными законами реорганизация системы публичной власти в субъектах Российской Федерации затрагивает вопрос об обеспечении устойчивости взаимодействия между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований (муниципального района, городского округа, поселения и др.) при решении комплексных либо отдельных (отраслевых) экономических, социальных и культурных задач. Прежняя система взаимодействия, основанная преимущественно на организационно-функциональном и бюджетном соподчинении, формально-юридически теряет свое значение. Достаточно сказать, что упомянутый Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ развил положение ст. 12 Конституции Российской Федерации до логического конца, провозгласив организационно-компетентностную и бюджетную обособленность местного самоуправления и уровня государственной власти субъекта Федерации. Кроме того, он установил подобную же обособленность между двумя уровнями муниципальных образований — поселениями, с одной стороны, и сельскими муниципальными районами и городскими округами — с другой, правда, сохранив тонкую нить межмуниципального сотрудничества в виде совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации, межмуниципальных объединений, хозяйственных обществ и иных межмуниципальных организаций, а также заключаемых договоров и соглашений (п. 1, 3 и 4 ст. 8). Эта практика пока не находит широкого распространения.

В сложившихся условиях важное значение приобретает поиск юридической наукой и практикой новых форм и методов обеспечения оперативного и эффективного взаимодействия органов государственной власти (особенно исполнительной власти) субъекта федерации и органов местного самоуправления. В последнее десятилетие все большее внимание уделяется так называемым специализированным округам, каждый из которых формируется в границах одного или нескольких муниципальных образований на общественных началах с целью обеспечения координации и кооперации деятельности органов местного самоуправления при решении специальных задач экономического, социального и культурного характера.

Зачастую идея формирования надмуниципальных специальных округов в России сопоставляется с практикой функционирования специальных округов в США. Однако необходимо отметить, что российское законодательство не дает правового основания для создания специальных округов, идентичных округам в штатах США. Первые попытки правовой регламентации такого рода округов (в частности, образовательных округов), например, в Ленинградской и Самарской областях, были опротестованы органами прокуратуры.

Что такое специальные округа в штатах США? В США 20 видов специальных округов. Среди них школьные округа (14851), противопожарные округа (2480), по борьбе с эрозией почв (2431), жилищному строительству (2408) и еще около пятнадцати тысяч специальных округов. Округ создается по инициативе населения или органов государственной власти штата для управления теми направлениями социально-экономической жизни, которые исключены из компетенции местных органов самоуправления, либо по каким-нибудь причинам органы местного самоуправления не в состоянии обеспечить населению определенные услуги. Деятельность округа направляет руководящий орган (совет,

комиссия) из 3-7 человек, либо избираемых населением, либо назначаемых исполнительными органами штата или графства. Специальные округа обладают относительной автономией в сфере администрирования и финансов, в том числе по отношению к муниципальным образованиям; выступают в качестве своеобразных специализированных административно-территориальных единиц; имеют право заключения соглашений и контрактов, приобретения собственности, сбора налогов и пошлин определенного назначения, получения платы за предоставление услуг.

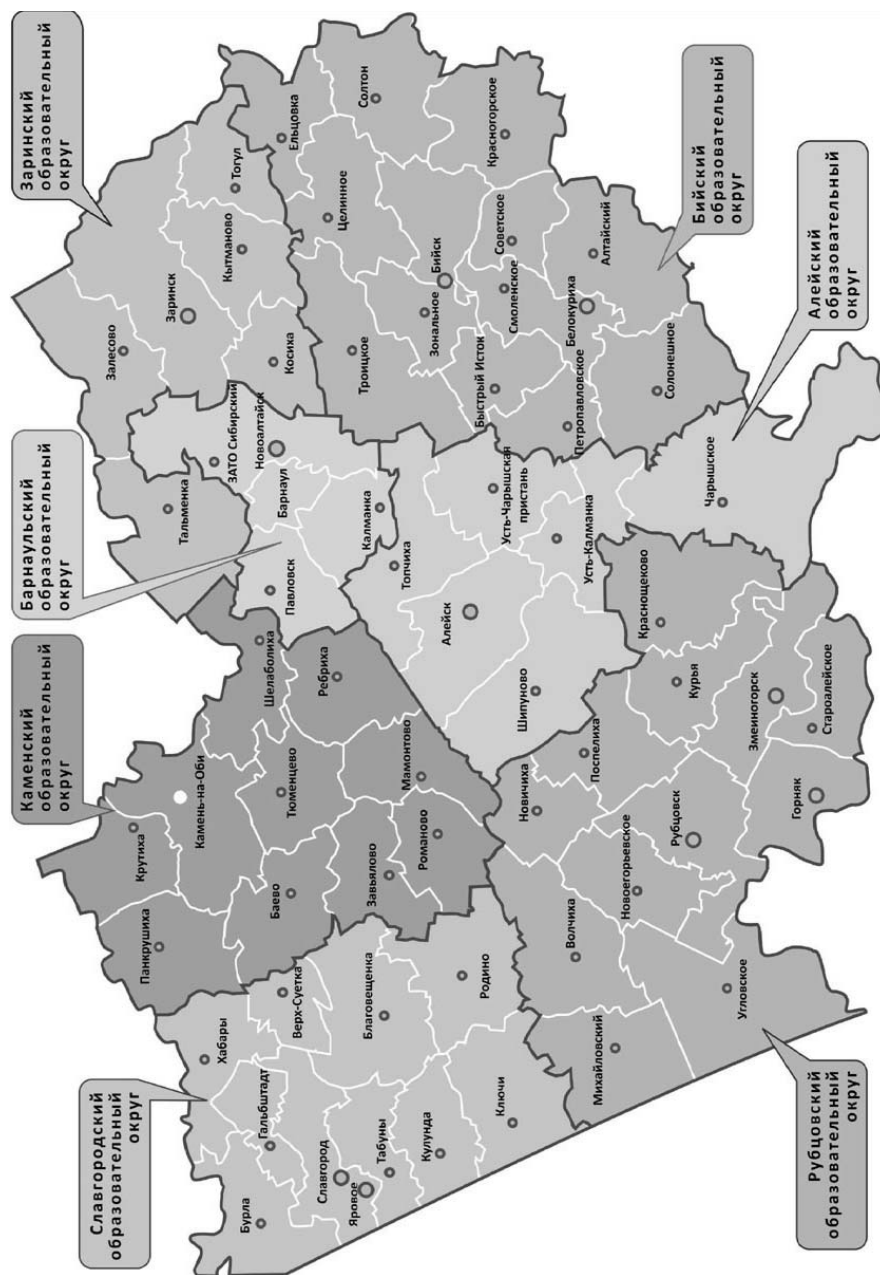
Особое место занимают школьные округа. Школьные округа создаются в целях проведения политики штата или графства в области школьного дела, руководства школами, их финансовой поддержки и удаления от политических партий. Руководящим органом округа является Совет из 3-7 человек, избираемых гражданами. Совет имеет право взимать специальный имущественный налог для финансирования строительства и содержания школ, получать и распоряжаться субсидиями штата и федерации на развитие образования, нанимать преподавателей, решать практические задачи организации школьного образования. Тем самым школьные округа, как и иные специальные округа, по своей природе есть административные образования с элементами самоуправления, предназначенные координировать и направлять деятельность органов субъектов федерации в строго установленных, узких сферах социально-экономической жизни.

Несмотря на то, что российское законодательство не предусматривает создание аналогов американских специальных округов, сама идея подобных округов, например, в образовательной сфере, достаточно перспективна, особенно в крупных субъектах Российской Федерации с несколькими десятками сельских муниципальных районов и городских округов. Но при этом из содержания функционирования таких округов необходимо изъять государственно-властные составляющие (чем «грешили», например, опротестованные прокуратурой Положение об образовательном округе на территории Самарской области от 10 июля 2001 года и Положение об образовательном округе на территории Ленинградской области от 29 октября 2002 года). Одновременно их деятельность должна быть направлена на координацию и кооперацию усилий заинтересованных субъектов образовательной деятельности, осуществляться с участием общественности и сопровождаться принятием решений рекомендательного характера. Последнее более соответствует природе местного самоуправления, сочетающего в себе публично-властные и общественные начала.

В качестве примера можно проанализировать юридически установленные меры по функционированию образовательных округов в Алтайском крае. Алтайский край — субъект Российской Федерации, на территории которого располагаются 60 муниципальных районов (больше чем в других субъектах федерации), 12 городских округов, 720 сельских поселений и 5 городских поселений. В соответствии с приказом от 14.02.2007 № 451 начальника Управления Алтайского края по образованию и делам молодежи в целях реализации задач краевой целевой программы «Развитие образования в Алтайском крае на 2006-2010 гг.» по повышению эффективности управления краевой системой образования на территории Алтайского края создано 7 образовательных округов, в составе которых сельские муниципальные районы и городские округа (см. приложение).

Приложение

Образовательные округа Алтайского края



Формальным основанием для создания образовательных округов и его организационных структур является предусмотренная ст. 5 Закона Алтайского края от 29 ноября 2004 года № 432 «Об образовании в Алтайском крае» возможность использовать некоторые формы общественного управления. В частности, среди таких форм называются координационные общественные советы по вопросам образования при исполнительном органе государственной власти Алтайского края в сфере управления образованием, общественные комиссии по профильному обучению (пп. 1 и 2 п. 1).

В развитие настоящих положений было принято решение о разработке модели координации организационной и учебно-методической деятельности государственных органов Алтайского края в области образования с соответствующим направлением деятельности органов местного самоуправления. Ключевыми звеньями теоретического конструирования, а с 2008 г. — и практического воплощения стали положения об образовательном округе, о совете образовательного округа, о координационном совете образовательных округов Алтайского края, о кураторе образовательного округа, а также типовое соглашение между Управлением администрации Алтайского края по образованию и делам молодежи и органами местного самоуправления соответствующей группы городских округов и муниципальных районов, территориально составляющих образовательный округ. Принципиальная схема координации кооперации заинтересованных органов государственной власти, местного самоуправления и различных общественных структур в области образования на Алтае была одобрена в 2008 г. на заседании коллегии Федерального агентства по образованию.

Основным звеном в этой схеме является образовательный округ. Образовательный округ представляет собой образовательную систему, действующую в пределах одного или нескольких граничащих друг с другом муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов), включающую расположенные на их территории образовательные учреждения различных форм собственности, типов и видов. Состав образовательного округа устанавливается Соглашением, заключаемым Управлением Алтайского края по образованию и делам молодежи с органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов и городских округов.

Важное значение в этом случае приобретает вопрос об интеграции образовательных систем отдельных муниципальных образований в образовательную систему округа. Интеграция осуществляется посредством координации и кооперации организационных и информационно-методических действий Управления по образованию и делам молодежи, с одной стороны, и муниципальных органов управления образованием, входящих в округ районов и городов, а также расположенных на территории последних образовательных учреждений — с другой. На основе координации и кооперации организационных и информационно-методических действий в области образования осуществляется также межмуниципальное сотрудничество согласно п.п. 3 и 4 ст. 8 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, участие заинтересованных общественных объединений и предпринимателей.

Целостность и устойчивость образовательного округа обеспечивается деятельностью Совета образовательного округа, специально уполномоченного Управлением Алтайского края по образованию и делам молодежи куратора — государственного служащего Управления по образованию и делам молодежи, муниципальных служащих муниципальных органов управления образованием, руководителей образовательных учреждений, расположенных на территории соответствующих районов и городов, иных заинтересованных лиц и общественных объединений.

Совет образовательного округа является ключевым организующим звеном, обеспечивающим интеграцию образовательной системы округа. Он является общественным объединением без прав юридического лица, содействующим реализации государственной политики в области дошкольного, начального, основного общего, дополнительного образования детей и взрослых, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования, послевузовского образования на территории муниципальных образований, составляющих территорию образовательного округа.

Совет включает в себя представителей органов местного самоуправления (руководителей муниципальных органов управления образованием) всех находящихся на территории образовательного округа муниципальных районов и городских округов, представителя Управления Алтайского края по образованию и делам молодежи, представителей отдельных образовательных учреждений, заинтересованных общественных объединений и отдельных лиц.

Численность, персональный состав и кандидатуры руководителей Совета образовательного округа согласовываются с начальником Управления Алтайского края по образованию и делам молодежи, руководителями органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, отдельных образовательных учреждений, иных заинтересованных общественных объединений. В состав Совета входят председатель, заместитель председателя, секретарь и члены Совета. Предлагается избирать председателя Совета из числа входящих в Совет руководителей органов управления образованием муниципальных районов и городских округов, образовательных учреждений, расположенных на территории образовательного округа. Срок полномочий председателя Совета — 2 года, если иное не вытекает из его служебных полномочий. Председатель Совета направляет деятельность Совета, руководит заседаниями Совета, представляет Совет в отношениях с органами государственной власти, местного самоуправления, образовательными учреждениями, заинтересованными общественными объединениями.

Значительная роль отводится заместителю председателя Совета, который является по должности государственным служащим Управления Алтайского края по образованию и делам молодежи и осуществляет текущую координацию организационной, информационной и методической деятельности Управления по образованию и делам молодежи, муниципальных органов управления образованием, образовательных учреждений, общественных объединений. В случае временного отсутствия председателя совета он вправе осуществлять его полномочия, включая проведение заседаний Совета и представительство вовне.

Из числа членов Совета могут создаваться профильные комиссии, включая комиссии по отдельным образовательным системам, рабочие группы, группы экспертов в целях осуществления мероприятий и принятия мер по совершенствованию организационной, информационной и методической деятельности в образовательном округе. К работе упомянутых объединений членов Совета могут привлекаться государственные и муниципальные служащие, представители педагогической, научной и иной общественности.

Особую сложность вызывает вопрос о полномочиях Совета образовательного округа, реализация которых сопровождается принятием решений консультативного (рекомендательного) характера. Прежде всего необходимо отметить, что характер и перечень полномочий Совета определяются его целью и задачами,

а также условиями разграничения вопросов ведения и полномочий в области образования и молодежной политики между органами государственной власти Алтайского края, органами местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов. Исходя из этого, к полномочиям Совета можно отнести:

- 1) принятие программ развития;
- 2) организацию (по согласованию с органами местного самоуправления) мероприятий по организационному, информационному и методическому обеспечению образовательных систем и деятельности образовательных учреждений;
- 3) рекомендации муниципальным органам управления образованием по осуществлению отдельных мер, направленных на совершенствование оказания образовательных услуг населению;
- 4) запрашивание и получение от Управления Алтайского края по образованию и делам молодежи, муниципальных органов по управлению образованием информации, необходимой для решения задач образовательного округа, и пр.

Организационными формами осуществления полномочий Совета являются периодически проводимые заседания, семинары, совещания, проектная, экспертная и консультационная работы комиссий, рабочих групп и т.п. При этом совет осуществляет свои полномочия на общественных (безвозмездных) началах, за исключением случаев, согласованных с Управлением Алтайского края по образованию и делам молодежи, органами местного самоуправления, образовательными учреждениями и другими заинтересованными организациями, объединениями.

Учреждаемые в Алтайском крае образовательные округа и их организационные структуры играют исключительно роль связующего на общественных началах звена между отраслевым исполнительным органом власти (управлением по образованию и делам молодежи) субъекта федерации и соответствующими органами самоуправления, отдельными субъектами отраслевого управления. И орган исполнительной власти, и органы местного самоуправления, и иные субъекты соответствующего отраслевого управления осуществляют свои полномочия в определенной сфере свойственными для них публично-властными методами с характерными для них обязательными предписаниями. При этом, очевидно, формирование подобных округов возможно далеко не во всех отраслевых направлениях жизни региона. В то же время оно было бы оправданным, например, в области, культуры, здравоохранения и пр.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».