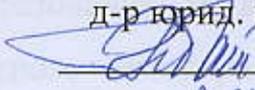


МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра конституционного и муниципального права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ  
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ  
ЗАИМСТВОВАНИЯ

Заведующий кафедрой  
д-р юрид. наук, профессор

 Г.Н. Чеботарев  
6 января 2018 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
(магистерская диссертация)

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов  
публичной власти»

Выполнила работу:  
студентка 3 курса  
заочной формы обучения



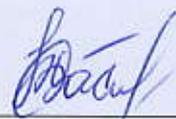
Шумилова  
Ольга  
Петровна

Научный руководитель:  
д-р юрид. наук, профессор



Мишунина  
Алена  
Александровна

Рецензент:  
Главный консультант  
информационно-  
аналитического управления  
Тюменской областной Думы,  
канд.юрид.наук



Васильева  
Александра  
Николаевна

г. Тюмень, 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Теоретико-правовые основы полномочий органов местного самоуправления в сфере образования.....	12
1.1. История становления и развития полномочий органов местной власти в сфере образования в российском государстве.....	12
1.2. Конституционное право на образование и конституционно-правовые основы полномочий органов местного самоуправления в сфере образования.....	22
1.3. Юридическая природа полномочий органов местного самоуправления Российской Федерации в сфере образования.....	41
Глава 2. Правовые особенности отдельных полномочий органов местного самоуправления в сфере образования.....	50
2.1. Полномочия органов местного самоуправления по предоставлению дошкольного образования.....	50
2.2. Полномочия органов местного самоуправления по предоставлению общего и дополнительного образования.....	58
2.3. Основные направления совершенствования правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере образования.....	80
Заключение.....	89
Список литературы.....	93

## Введение

**Актуальность темы исследования.** В XXI веке перед человечеством возникли серьезные проблемы глобального характера – исчерпаемость природных ресурсов, энергетический кризис, проблемы экологического плана, обеспечения необходимыми ресурсами (продовольствием, промышленным сырьем, энергией и т.д.), проблемы здравоохранения, бедности людей, необходимость переоценки направлений развития промышленности, качественного улучшения условий жизни в социальном её аспекте, расширения физических границ среды обитания человека, обеспечения мира для всех народов, регулирования неконтролируемого роста населения в развивающихся странах и т.д.

Вместе с тем, на наш взгляд, ключевым вариантом решения перечисленных выше современных глобальных проблем может стать качественное образование, поскольку сейчас ведущую роль в интеллектуальном и профессиональном росте человека и выживании всего человечества занимает уже не накопление финансов, а накопление умений и знаний, опыта, рост и улучшение физического развития и здоровья. На данные цели в мире ежегодно расходуются огромные бюджетные средства. Как итог, ведется активная разработка концепций и доктрин, программ устойчивого развития, в которых обязательным пунктом является развитие системы образования.

Согласно утверждению М.С. Братановской<sup>1</sup>, в процессе внедрения действенной образовательной политики должны принимать участие все россияне, семьи, родители, институты государственной власти на федеральном и региональном уровнях, профессионально-педагогическое сообщество, научные, культурные, коммерческие и общественные институты

---

<sup>1</sup> Братановская М.С. Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере образования // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Юриспруденция. 2015. № 2. С. 70.

и местные органы самоуправления.

В связи с чем, полагаем, что ключевым направлением реализации полномочий в сфере образования на муниципальном уровне приобретает деятельность органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет вопросы местного значения, в число которых входят: организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья.

Следует отметить, что во время внедрения таких масштабных задач на практике возникает множество проблем. Большинство из них связаны с недостаточным финансированием, что, в свою очередь, порождает такие вопросы, как невозможность отдельных образовательных организаций использовать инновационные образовательные технологии, привлекать к преподавательской деятельности педагогов, обладающих высокой квалификацией и большим стажем в отрасли. Также это может сказываться

на недостаточной возможности формировать у учащихся необходимые условия для всестороннего воспитания, оно включает такие аспекты как: физический, интеллектуальный и нравственный.

Считаем, что деятельность органов местного самоуправления зачастую затрудняется из-за недостаточной разработанности местных нормативных правовых актов в сфере образования.

Сегодня всё ещё актуальной остаётся задача по приведению в соответствие с ключевыми федеральными законами правовых актов органов местного самоуправления, законодательства отдельных субъектов РФ в сфере образования.

Все эти вопросы требуют, на наш взгляд научного осмысления и исследования, в том числе целесообразна необходимость анализа: особенностей реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере образования, правоприменительной практики, правовых основ деятельности муниципальных органов по реализации полномочий в сфере образования, нормативных правовых актов органов местного самоуправления в отдельных регионах Российской Федерации (на примере Тюменской области), которые регламентируют сферу образования.

**Степень научной разработанности темы исследования.** В разных сферах жизнедеятельности государства и общества вопросам анализа деятельности государственных и муниципальных органов власти посвящено большое количество научных исследований по теории государства и права, основам государственного управления. С учетом того, что правовая регламентация вопросов образования – это сфера межотраслевых отношений, то в процессе исследования обозначенной темы были изучены научные исследования по конституционному, административному, муниципальному, финансовому и гражданскому праву. Исследованием и разработкой этих вопросов занимались такие учёные, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, Г.В. Барабашев, Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, Е.Д. Волохова, Л.А. Дорофеева, Т.Д. Зражевская, В.А. Карташкин,

Е.А. Лукашева, М.В. Мархгейм, Р.А. Мюллерсон, Ф.М. Рудинский, В.В. Рыбакова, О.В. Стульникова, Р.Л. Суняева, О.А. Теплякова, Е.Е. Тонков, И.Е. Фарбер, Г.Н. Чеботарев, Б.С. Эбзеев, В.А. Юсупов и др.

Отдельные аспекты правового регулирования сферы образования и формирования образовательной системы на местном уровне рассматривали Л.А. Петручак, Э.Д. Соколова, С.М. Геворкова, В.К. Мамутов, Р.А. Эфрикян, Ю.Г. Басин, И.Н. Кузнецов, А.К. Куранов, Н.В. Медведева, М.В. Порошкина, М.С. Братановская и др.

Также обзор научной литературы показывает, что специальные исследования по анализу полномочий органов местного самоуправления в сфере образования начали появляться только с начала 2000-х гг., когда была наработана определенная практика в данной области. Речь идет о диссертациях таких авторов, как А.С. Ермакова, А.К. Куранов, Т.Н. Матюшева, О.А. Теплякова, В.В. Шейко. Следует отметить, что большинство данных работ были основаны на исследовании Закона РФ о местном самоуправлении от 1995 г., и не учитывали изменения, установленные Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> и Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Именно поэтому ключевые аспекты в работе органов местного самоуправления в сфере образования остаются изученными не в полной мере.

Среди современных исследователей следует отметить Р.А. Эфрикяна, который в своих работах исследует нормативно-правовую основу, определяет виды и смысловое наполнение полномочий органов местного самоуправления по организации услуг образования всему населению.

Нельзя не учитывать и высокую динамичность законодательства в сфере образования. Законодательные акты (прежде всего, Федеральный закон

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

«Об образовании в Российской Федерации») довольно часто коренным образом изменяются. Это касается норм о правах и обязанностях органов местной власти в исследуемой сфере, что не даёт возможности выработать более стабильные методы осуществления органами местного самоуправления своих полномочий. В этой связи, исследования проблем реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере образования необходимо продолжать с учетом современных реалий.

**Нормативно-правовую основу исследования** составили: нормативные правовые акты РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ, муниципальные правовые акты; различные справочные и аналитические материалы, труды отечественных и иностранных специалистов, содержащиеся в книгах, журнальных статьях, материалах научных конференций, семинаров и научных докладах, а также энциклопедические издания и информационные ресурсы официальных источников в сети Интернет.

**Объектом исследования** является совокупность общественных отношений, возникающих в сфере регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере образования в Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются правовые акты и другие источники, регулирующие полномочия органов местного самоуправления в сфере образования; основные теоретические аспекты правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере образования в Российской Федерации.

**Целью исследования** является всестороннее изучение в рамках науки муниципального права норм федерального и регионального законодательства, регулирующих полномочия органов местного самоуправления в сфере образования в Российской Федерации, а также выявление проблем в исследуемой сфере и разработка предложений по их решению.

Для достижения поставленной цели предполагается решить следующие

исследовательские **задачи**:

1. Рассмотреть историю становления и развития полномочий местных органов власти в сфере образования в российском государстве.
2. Исследовать конституционное право на образование и конституционно-правовые основы полномочий органов местного самоуправления в сфере образования.
3. Проанализировать юридическую природу полномочий органов местного самоуправления в сфере образования.
4. Изучить полномочия органов местного самоуправления по предоставлению дошкольного образования.
5. Рассмотреть полномочия органов местного самоуправления по организации общего и дополнительного образования.
6. Предложить основные направления совершенствования правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере образования.

Принципы объективности и научности составляют **методологическую базу работы**. Также к ним можно причислить и общенаучные и специально-правовые методы познания, а именно: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический, метод нормативного анализа и другие.

Во время анализа теоретических проблем реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере образования использовались общенаучные методы. Например, с точки зрения материалистической диалектики проанализированы соответствующие конституционно-правовые категории, определены их общие признаки, связи, соотношения. Это способствует рассмотрению права на образование в его становлении и развитии. Чтобы углубить знания о правилах внедрения в работу органов местного самоуправления полномочий на предоставление услуг образования и нивелировать проблемы в этой области, применяется главный для диалектики метод, а именно: рост от абстрактного к конкретному.

Для лучшего понимания реализации права на образование используется системный метод. Этот метод позволяет лучше понимать закономерность в деятельности органов местного самоуправления, которые образуют специфическую систему механизма реализации конституционной нормы, закрепляющей право на образование. Анализ законодательства Российской Федерации об образовании с точки зрения системно-структурного метода гарантирует изучение законодательства об образовании в РФ как системы и дал возможность определить ее основные элементы, показать объективно существующую взаимосвязь между ними.

С помощью использованного в исследовании сравнительно-правового метода были изучены правовые акты различных муниципальных образований по правовому регулированию организации полномочий в сфере образования, рассматривались особенности координации полномочий органов местного самоуправления в сфере образования в отечественном законодательстве.

**Конституционно-правовой аспект** работы связан с методологическим принципом историзма, отдельные вопросы анализируются в эволюционном развитии. Так, использование историко-правового метода помогло обоснованию исторического значения закрепления в Конституции РФ права на образование как основополагающей характеристики социального государства.

**Теоретическую базу** составили труды отечественных и зарубежных ученых, в которых проанализированы такие вопросы как становление и развитие социального государства, прав и свобод человека и гражданина, институт органов местного самоуправления России, механизмы реализации и защиты прав человека и гражданина, особенно права на образование.

**Научная новизна исследования** заключается в комплексном исследовании полномочий органов местного самоуправления в сфере образования в России, а также возможности в выработке предложений по их совершенствованию в современных реалиях.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** определяется тем, что выводы, сформулированные в результате исследования, могут использоваться при последующей разработке теоретических положений в отношении реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере образования в нашей стране. Практические рекомендации могут способствовать решению сложившихся на практике проблем в рассматриваемой сфере.

**Апробация результатов исследования.** Основные теоретические выводы и практические рекомендации исследования опубликованы в научных статьях:

1. Шумилова О.П. Правовая основа деятельности органов местного самоуправления в области образования // Молодой ученый». 2018. №43 (229). Режим доступа <https://moluch.ru/archive/229/53275/>. В статье автор приводит характеристику законодательных и иных нормативных правовых документов, регламентирующих полномочия органов местного самоуправления в образовательной сфере.

2. Шумилова О.П. Полномочия органов местного самоуправления в образовательной сфере // Молодой ученый. 2018. №44 (230). Режим доступа <https://moluch.ru/archive/230/53413/>. В статье характеризуются полномочия органов местного самоуправления в сфере образовании, а также проблемы их законодательной регламентации.

**Структура работы** обусловлена содержанием и объемом научного исследования и состоит из введения, двух глав, которые включают в себя шесть параграфов, заключение и перечень использованных источников.

Введение раскрывает актуальность, определяет степень научной разработанности темы, объект, предмет и цель исследования, определяет теоретическую и практическую значимость исследования и другие составляющие исследования.

Содержание первой главы работы составляет теоретико-правовая база полномочий органов местного самоуправления в сфере образовании. Также

описывается социальное назначение конституционного права на образование и анализируется законодательная база полномочий органов местного самоуправления в сфере образования. Далее анализируется юридическое содержание полномочий органов местного самоуправления в сфере образования, исследуется история вопроса.

Во второй главе говорится об анализе полномочий полномочия органов местного самоуправления в сфере образования. Также оговариваются пути и модели для их усовершенствования и роста эффективности.

В заключении автор делает выводы, формирует обобщённые предложения по совершенствованию действующего в этой области федерального законодательства, а также по дальнейшей разработке рассматриваемой проблемы.

[ГЛАВА 1, 2, ЗАКЛЮЧЕНИЕ, СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ изъяты автором работы]