

УДК 342.25(470.65)

Некрасов Евгений Ефимович, Трофимов Максим Сергеевич**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
КОМПЕТЕНЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ
ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЮЖНОЙ ОСЕТИИ)**

Процесс разработки и принятия законодательных актов должен быть связан с анализом проблемы и прогнозами ее решения в будущем. В Республике Южная Осетия идет активный процесс формирования законодательства в нескольких сферах, в том числе в сфере образования. Одним из принципиальных вопросов создания законодательства Республики Южная Осетия в области образования является вопрос правового регулирования публичного управления образованием и компетенции органов местного самоуправления.

Ключевые слова: образование, местное самоуправление, компетенция органов местного самоуправления, Республика Южная Осетия.

Nekrasov Evgeny E., Trofimov Maksim S.**CONSTITUTIONAL LEGAL REGULATION OF THE COMPETENCE OF LOCAL
AUTHORITIES IN THE SPHERE OF EDUCATION
(ON THE EXAMPLE OF SOUTH OSSETIA)**

Process of development and adoption of acts has to be connected with the analysis of a problem and forecasts of its decision in the future. In the Republic South Ossetia goes active process of formation of the legislation in several spheres, including in education. One of fundamental questions of creation of the legislation of the Republic South Ossetia about education is question of legal regulation of public management of education and competences of local governments.

Key words: education, local government, competence of local governments, Republic South Ossetia.

После распада в 1991 году Союза Советских Социалистических Республик на всем постсоветском пространстве начались стремительные процессы национального и территориального самоопределения, которые в основном завершились в течение 1990-х годов, за исключением ряда проблемных территорий в границах современных Армении, Азербайджана, Молдавии и Грузии.

В 2008 г. Российская Федерация признала в качестве независимых государств Южную Осетию и Абхазию. Фактически взявшая на себя ответственность за защиту и развитие этих территорий, Россия, вне всяких сомнений, автоматически расценивается мировым сообществом как основная движущая сила и их демократизации. Одним из аспектов этого процесса является формирование демократического законодательства. Отметим, что в формировании собственного законодательства Южная Осетия и Абхазия ориентируются на правовую систему и законодательство России.

В частности, в Южной Осетии существует достаточно большое количество проблем, связанных с несовершенством либо полным отсутствием законодательных актов в той или иной сфере общественной жизни.

Для преодоления этой проблемы еще 29 января 1992 г. было принято Постановление Верховного Совета Республики Южная Осетия «О применении аналогии Законов России на территории Республики Южная Осетия», в котором говорится следующее: «В связи с возникшим дефицитом законодательных актов, регулирующих отношения в сфере различных норм права и впредь до введения в действие Законов республики Южная Осетия Верховный Совет Республики Южная Осетия постановляет: 1. Правоохранительным органам, предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам Республики Южная Осетия применять на практике нормы права России, за исключением законодательных актов, определяющих порядок и размеры финансирования».

Этот акт, действующий и в настоящее время, четко позволяет понять объем проблем, существующих в Южной Осетии в сфере законотворчества.

К наиболее «уязвимым» сферам законодательства Южной Осетии можно отнести: законодательство о судебной системе, трудовое законодательство, законодательство об административных правонарушениях, законодательство об образовании, законодательство о местном самоуправлении и др.

Остановимся более подробно на двух последних сферах.

С практической стороны и местное самоуправление, и народное образование в Республике нуждаются в серьезной модернизации и тщательном законодательном регулировании.

Конституцией Республики Южная Осетия закреплён институт местного самоуправления (ч. 3 ст. 1 – Народ осуществляет свою власть непосредственно путем проведения референдумов и свободных выборов, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; ст. 6 – В Республике Южная Осетия признается и гарантируется местное самоуправление).

В Республике принят Закон «О местном самоуправлении в Республике Южная Осетия» от 18 февраля 2004 г. № 44. В соответствии с этим законом в Южной Осетии должны были быть созданы муниципальные образования, сформированы выборные и иные органы местного самоуправления, определена муниципальная собственность, а органы местного самоуправления должны были быть наделены полномочиями и финансовыми средствами для решения вопросов местного значения. Этот законодательный акт в значительной степени сходен с российским законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Однако, несмотря на факт принятия Закона о местном самоуправлении еще в 2004 г., он в настоящее время не действует. И это является одной из особенностей правового пространства Южной Осетии.

Ситуация в сфере правового регулирования образования в Республике не намного лучше.

В настоящее время образование в Республике регулируется Законом Республики Южная Осетия от 1 апреля 2008 г. «Об образовании». Анализ этого законодательного акта позволяет сделать однозначный вывод о том, что компетенции в сфере образования разделены между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В частности, об этом говорят следующие положения закона:

ч. 2 ст. 3 – Действующие на территории Республики Южная Осетия законы в области образования, включая настоящий Закон:

1) разграничивают компетенцию и ответственность органов государственной власти и местных (муниципальных) органов Республики Южная Осетия в области образования; 2) вводят общие установочные нормы по вопросам, которые относятся к компетенции центра и местных (муниципальных) органов Республики Южная Осетия, в соответствии с которыми последние осуществляют собственное правовое регулирование в области образования;

ч. 3 ст. 3 – Местные (муниципальные) органы в соответствии с их статусом и компетенцией могут принимать в области образования нормативные правовые акты, не противоречащие законодательству Республики Южная Осетия; ст. 4 – Задачами законодательства Республики Южная Осетия в области образования являются: 1) разграничение компетенции в области образования между государственными органами исполнительной власти и местными (муниципальными) органами...;

ч. 1 ст. 11 – Учредителем (учредителями) образовательного учреждения (далее – Учредитель) могут быть: 1) органы государственной власти, органы государственного управления, органы местного самоуправления...;

ст. 31 Закона «Компетенция местных (муниципальных) органов в области образования» подробно регламентирует компетенцию органов местного самоуправления Южной Осетии в сфере образования. Согласно этой статье местные (муниципальные) органы ответственны:

1) за реализацию права граждан на получение установленного настоящим Законом обязательного основного общего образования; 2) ежегодную публикацию среднестатистических показателей о соответствии республиканским и местным (муниципальным) требованиям условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях, расположенных на подведомственных им территориях.

Согласно ч. 2 ст. 31 к исключительной компетенции местных (муниципальных) органов в области образования относятся:

а) планирование, организация, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) органов управления образованием, образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования;

б) формирование местных (муниципальных) бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования;

- в) обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения;
- г) регулирование в пределах своей компетенции отношений собственности в системе образования;
- д) создание, реорганизация и ликвидация местных (муниципальных) образовательных учреждений;
- е) создание и ликвидация местных (муниципальных) органов управления образованием, назначение и увольнение по согласованию с государственными органами управления образованием руководителей местных (муниципальных) органов управления образованием;
- ж) назначение руководителей местных (муниципальных) образовательных учреждений, если иное не предусмотрено типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов или решением местного (муниципального) органа;
- з) строительство зданий и сооружений местных (муниципальных) образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;
- и) контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательными учреждениями;
- к) использование государственных и местных (муниципальных) образовательных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования;
- л) установление местных (муниципальных) налогов и льгот, стимулирующих развитие образования.

Такой функционал органов местного самоуправления в сфере образования характерен и для Российской Федерации.

Как следует из информации из Государственной программы Республики Южная Осетия «Развитие образования и науки» на 2013–2017 годы, образовательный комплекс Республики включает 87 образовательных учреждений. Дошкольное образование представлено 25 дошкольными образовательными учреждениями, из которых 19 городских и 6 сельских. Однако 6 учреждений, расположенных в г. Цхинвал, не функционируют в связи с неудовлетворительным состоянием зданий и необходимостью капитального ремонта.

Принимая во внимание и другие проблемы сферы образования Республики, наличие в системе публичного управления образованием органов местного самоуправления просто необходимо, так как решение ряда вопросов наиболее эффективно только при их непосредственном участии.

В декабре 2012 года в Российской Федерации был принят новый Федеральный закон об образовании, который заменил с сентября 2013 года Закон РФ «Об образовании» 1992 г.

Учитывая, что Южная Осетия стремится в российское правовое пространство, в Республике почти сразу же начался процесс разработки собственного закона об образовании.

Проект Закона Республики Южная Осетия «Об образовании» разрабатывался исходя из следующих принципов:

- сочетание ориентированности на российское правовое пространство с учетом местных национальных, исторических и культурных традиций;
- модернизация системы образования;
- повышение качества правового регулирования сферы образования;
- создание основы для развития образования в дальнейшем.

Одним из наиболее принципиальных вопросов, который необходимо было разрешить в проекте закона, был вопрос публичного управления сферой образования.

В Российской Федерации, как известно, система публичного управления состоит из трех уровней: федеральный – региональный – муниципальный. На каждом уровне публичной власти органы управления наделены рядом собственных полномочий, которые реализуются ими в отношении участников образовательных отношений. Еще один уровень управления образованием представлен самими образовательными организациями. Таким образом, в системе управления образованием в России можно выделять три или четыре уровня управления в зависимости от используемого подхода к сущности публичного управления.

Кроме того, важно понимать, что в нашем государстве сфера образования находится в ведении Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Соответственно управление образованием, финансирование и нормативно-правовое регулирование об-

разования определенным образом распределены между указанными уровнями публичной власти. Следовательно, реализация гражданами их права на образование изначально зависит от деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц [1].

В соответствии с Конституцией от 8 апреля 2001 г. Республика Южная Осетия состоит из пяти административно-территориальных единиц... (ч. 2 ст. 3). Унитарная форма территориального устройства диктует, следовательно, иной чем в России вариант публичного управления образованием. В каждой из указанных административно-территориальных единиц должны были быть созданы органы местного самоуправления.

Соответственно система публичного управления в Южной Осетии, в том числе сферой образования, должна выглядеть примерно таким образом: государственный уровень – муниципальный уровень. Можно в эту систему добавлять еще локальный уровень – образовательные учреждения.

Однако в связи с мораторием действия Закона «О местном самоуправлении в Республике Южная Осетия» 2004 г., органов местного самоуправления на указанных территориях нет, им не переданы финансовые средства на решение вопросов местного значения. Даже беглый взгляд на перечень полномочий позволяет однозначно утверждать, что для органов местного самоуправления Республики Южная Осетия их выполнение будет невозможно ввиду ряда причин, среди которых основное место занимает именно проблема недостаточной экономической обеспеченности муниципальных органов.

Такая ситуация порождает неоднозначность подходов к решению вопросов законодательного разграничения полномочий органов публичного управления в сфере образования в Республике Южная Осетия, в частности регулирования компетенции органов местного самоуправления.

В Российской Федерации (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации» и др.) достаточно большое количество важных полномочий в сфере образования возложены законодательством на органы местного самоуправления.

В проекте Закона Республики Южная Осетия «Об образовании», несмотря на указанные выше особенности правового пространства Южной Осетии, необходимо было предусматривать уровень местного самоуправления в системе управления образованием и наделять органы местного самоуправления соответствующими полномочиями.

В разработанном проекте появилась ст. 6 следующего содержания:

«1. К полномочиям органов местного самоуправления в сфере образования относятся:

1) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях;

2) организация, содержание и развитие муниципальных образовательных организаций;

3) организация предоставления дополнительного образования детям в муниципальных образовательных организациях;

4) создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми и содержание детей в муниципальных образовательных организациях;

5) создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных организаций, осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций;

6) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий;

7) учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования;

8) определение и развитие сети муниципальных образовательных организаций на территории муниципального образования;

9) организация методической помощи муниципальным образовательным организациям,

10) создание условий для трудового обучения и профориентации школьников;

11) организация обеспечения муниципальных образовательных организаций учебниками в соответствии с утвержденным перечнем учебников, рекомендованных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями, осуществляющими образователь-

ную деятельность, и учебными пособиями, допущенными к использованию при реализации указанных образовательных программ;

12) обеспечение осуществления мониторинга в системе образования на уровне местного самоуправления;

13) организация предоставления психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, своем развитии и социальной адаптации;

14) осуществление иных установленных настоящим законом и другими законодательными актами Республики Южная Осетия полномочий в сфере образования.

Кроме того, по тексту проекта закона встречаются и иные дополнительные полномочия и обязанности органов местного самоуправления в сфере образования.

Альтернативным вариантом регулирования вопросов управления сферой образования в Южной Осетии можно считать придание всех полномочий в сфере образования органам государственной власти, в частности, Министерству образования и науки Республики Южная Осетия. В этом случае управление образовательными организациями и решение иных многочисленных вопросов осуществлялось бы непосредственно и напрямую министерством.

Однако, на наш взгляд, выбор в проекте Закона Республики Южная Осетия «Об образовании» второго варианта закрепления модели публичного управления сферой образования является типовым, так как не позволяет реализовать потенциальные возможности, заложенные в модель управления с участием органов местного самоуправления. Кроме того, модель публичного управления сферой образования без органов местного самоуправления возможна только в качестве временного или переходного варианта до отмены моратория действия Закона «О местном самоуправлении в Республике Южная Осетия».

Литература

1. Трофимов М. С. Проблемы влияния социальных факторов на реализацию гражданами России конституционного права на образование: отдельные аспекты на примере Ставропольского края // Вестник Пятигорского государственного лингвистического университета. 2007. № 3–4. С. 214–215.

УДК 343.138

Палиева Оксана Николаевна

ОТВОД СУДЬЕ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Статья посвящена основаниям и процедуре отвода судье, беспристрастности суда, непредвзятого и всестороннего рассмотрения уголовного дела.

Ключевые слова: отвод судье, беспристрастность суда, личная, прямая и косвенная заинтересованность суда.

Palieva Oksana N.

CHALLENGE THE JUDGE: ENFORCEMENT PROBLEMS

The article is devoted to the grounds and procedure for removal of a judge, impartiality, objective and comprehensive examination of the criminal case.

Keywords: challenge the judge, impartiality of the court, personal, direct and indirect interest of the court.

Правосудие является наиболее надежным и цивилизованным способом разрешения возникающих в обществе конфликтов, защиты прав и свобод граждан, интересов гражданского общества и государства. Право на справедливое судебное разбирательство признается за каждым человеком и гражданином.

Ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04 ноября 1950 г. гласит: «Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона» [1].