

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОТРАСЛЕВЫЕ ПОЛИТИКИ

DOI 10.35775/PSI.2025.122.10.013

УДК 37.014:332.1

С.О. НОВОСЕЛЬСКИЙ

кандидат экономических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник научного центра по исследованию истории
и развития мировых цивилизаций АНО ВО «Университет Мировых
Цивилизаций им. В.В. Жириновского»; научный сотрудник
лаборатории научно-исследовательских работ
Московского экономического института,
Россия, г. Москва
E-mail: nsvyatoslav@yandex.ru

Н.А. СЛАВОВА

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры юридических дисциплин Филиала федерального
государственного автономного образовательного учреждения высшего
образования «Российский государственный гуманитарный
университет», Россия, г. Домодедово
E-mail: slavova.natalja@yandex.ru

С.С. АЛЕЕВА

старший преподаватель кафедры гражданского
права и публично-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Российский
государственный университет им. А.Н. Косыгина
(Технологии. Дизайн. Искусство)»,
Россия, г. Москва
E-mail: aleeva-ss@rguk.ru

М.Н. ИГНАТОВА

кандидат педагогических наук,
доцент кафедры «Международных отношений
и государственного управления» ФГБОУ ВО «Юго-Западный
государственный университет», Россия, г. Курск
E-mail: maripolyakova@yandex.ru

И.Ю. ГАГАРИНА

кандидат исторических наук, доцент
кафедры международного бизнеса Института управления
РАНХиГС, Россия, г. Москва
E-mail: gagarina-iy@ranepa.ru

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Введение: в статье рассмотрены организационно-правовые аспекты реализации государственной политики в сфере регулирования образовательного пространства на муниципальном уровне с учетом использования административно-экономических инструментов. Управление системой образования осуществляется по всей вертикали государственной власти. На федеральном уровне происходит разработка и реализации общих стратегических приоритетов развития системы образования, выделяются векторы, которые должны обеспечить в среднесрочной перспективе достижение глобальных социально-экономических эффектов в образовательной среде. При этом необходимо отметить, что важная роль в отмеченном механизме принадлежит органам местного самоуправления, так как именно они являются проводниками стратегических инициатив в области модернизации системы образования. На муниципальном уровне осуществляется непосредственная реализация тех или иных предложений в области формирования более эффективной и качественной системы образования. Без участия органов местного самоуправления большинство концептуальных идей стратегического развития отечественной системы образования так и будут носить сугубо декларативный характер. В этой связи органы местной власти должны максимально комплексно решать вопросы прогрессивного развития системы муниципального образования в ракурсе повышения инновационного потенциала государства и неуклонного роста социально-экономического развития общества.

Цель работы заключается в уточнении отдельных организационно-экономических аспектов муниципального управления системой образования на подконтрольной территории.

Результаты исследования: авторским коллективом представлен общий концепт управления системой муниципального образования местными органами власти, а также систематизированы основные нормативно-правовые акты, используемые для разработки административных инструментов регулирования образовательного пространства территории.

Ключевые слова: образование, муниципальное управление, нормативно-правовое регулирование, административный механизм, система образования.

Актуальность. Развитие образования на муниципальном уровне играет важную роль в построении общей системы национального образования высокого качества. По мнению большинства авторов, к числу которых можно отнести А.В. Базанову [1. С. 237] и Н.С. Митряшину [9. С. 117], важной особенностью управления системой образования на муниципальном уровне является то обстоятельство, что она максимально приближена к потребителю образовательных услуг. Именно органы местного самоуправления из всех органов власти России имеют возможность наиболее детально и емко ознакомиться со всеми проблемами, формирующимися в образовательной среде. Административная близость местного

самоуправления к проблемам образовательной системы создает у них возможность наиболее оперативно принимать управленческие решения по их устранению. Второй аспект значимости местного самоуправления для развития системы образования выделяет в своей публикации М.А. Булавина в составе авторского коллектива [5. С. 77]. Обобщая научные выводы, сделанные данным автором, можно отметить, что органы местного самоуправления являются проводниками стратегических инициатив в области реформирования и совершенствования функционирования системы образования. Общие концепты эволюционного развития национальной образовательной системы закладываются на федеральном уровне. Далее задекларированные принципы спускаются по вертикали управления региональным властям, которые в свою очередь распределяют полномочия между местными органами власти. Таким образом, именно от компетентности муниципальных органов власти, их решимости и хозяйственной инициативы во многом зависит эффективность реализации проводимых в стране преобразований в образовательной среде. Значимость развития образования на муниципальном уровне наиболее ярко проявляется в системе целей и задач, стоящих в данной области муниципального менеджмента для местных органов власти.

Основная часть. В научной среде разного рода авторами формулируется достаточно большое количество целевых ориентиров, которые стоят перед органами местного самоуправления в области развития муниципальной системы образования. На наш взгляд, наиболее комплексную трактовку стратегической цели муниципального менеджмента в области развития системы образования на местном уровне предлагает использовать И.И. Балицкий [2. С. 11]. С учетом его научной позиции можно сделать вывод о том, что основной целью деятельности органов местного самоуправления по развитию системы муниципального образования является обеспечение высокого качества и непрерывной доступности образовательного процесса для всех категорий граждан.

Кроме того, стоит отметить, что научных трудах разного рода авторов происходит разделение генеральной цели управления системой муниципального образования на несколько стратегических целей второго уровня. К числу исследователей, разделяющих представленную научную позицию можно отнести Е.В. Боярских [3. С. 67], А.Л. Золкина [6. С. 3187] и О.А. Колосову [7. С. 1930]. Таким образом, из рассмотренной ранее стратегической цели выделяются три основных подцели, управление компонентами которых способствует достижению генерального ориентира:

- способствование непрерывному росту качества образовательной среды. В рамках данного направления должны быть созданы все условия для повышения квалификации кадрового педагогического состава и для стимулирования постоянного роста выраженности наибольшего числа компетенций в образовательной системе;

– создание условий для максимальной доступности образовательного процесса для жителей муниципального образования. Понятие доступности в данном случае трансформируется на несколько составляющих: во-первых, финансовая доступность, то есть стоимость получения знаний должна соответствовать возможностям граждан и носить соизмеримый общественный характер, во-вторых, временная доступность, то есть сроки и периоды реализации образовательного процесса должны коррелироваться с социальными нормами общественного распорядка, в-третьих, территориально-информационная доступность, то есть получение образовательного контента должно быть максимально приближено к его потребителю как в информационном, так и в географическом плане;

– обеспечение максимального охвата образовательными технологиями и элементами образовательного процесса всех категорий граждан. Реализация образовательной функции на местном уровне должна носить массовый характер. Чем больше граждан станут участниками тех или иных образовательных процессов, тем более интеллектуальным станет потенциал современного российского общества. С этой позиции органы местного самоуправления должны донести идеи образовательного просвещения до всех уголков административно-подконтрольной территории.

С учетом представленного материала появляется возможность сформировать определение, раскрывающее сущность понятия «управление муниципальной системой образования». Управление муниципальной системой образования, представляет собой многоуровневую и системную деятельность органов местного самоуправления, направленную на непрерывное повышение качества и обеспечение максимальной доступности образовательного процесса для всех без исключения категорий граждан, проживающих на административно-подконтрольной территории.

Значимость использования системного подхода для управления системой образования на местном уровне отмечают Д.Н. Седова, А.М. Сафина, Р.Л. Хадиев [13. С. 170]. Применение системного подхода к управлению образовательными процессами на местном уровне должно предусматривать создание определенного концепта реализации данного процесса. В этой связи Е.С. Хаматова и Л.Б. Бычкова [16. С. 235] делает важное замечание о том, что концепт управления муниципальной системой образования местными органами власти должен включать в себя совокупность взаимно коррелируемых целей разного уровня, а также задач по их достижению. Данная позиция полностью совпадает с нашим пониманием сущности применения системного подхода к управлению образовательными процессами на местном уровне. На рисунке 1 представим общий концепт управления системой муниципального образования местными органами власти [10. С. 4770].

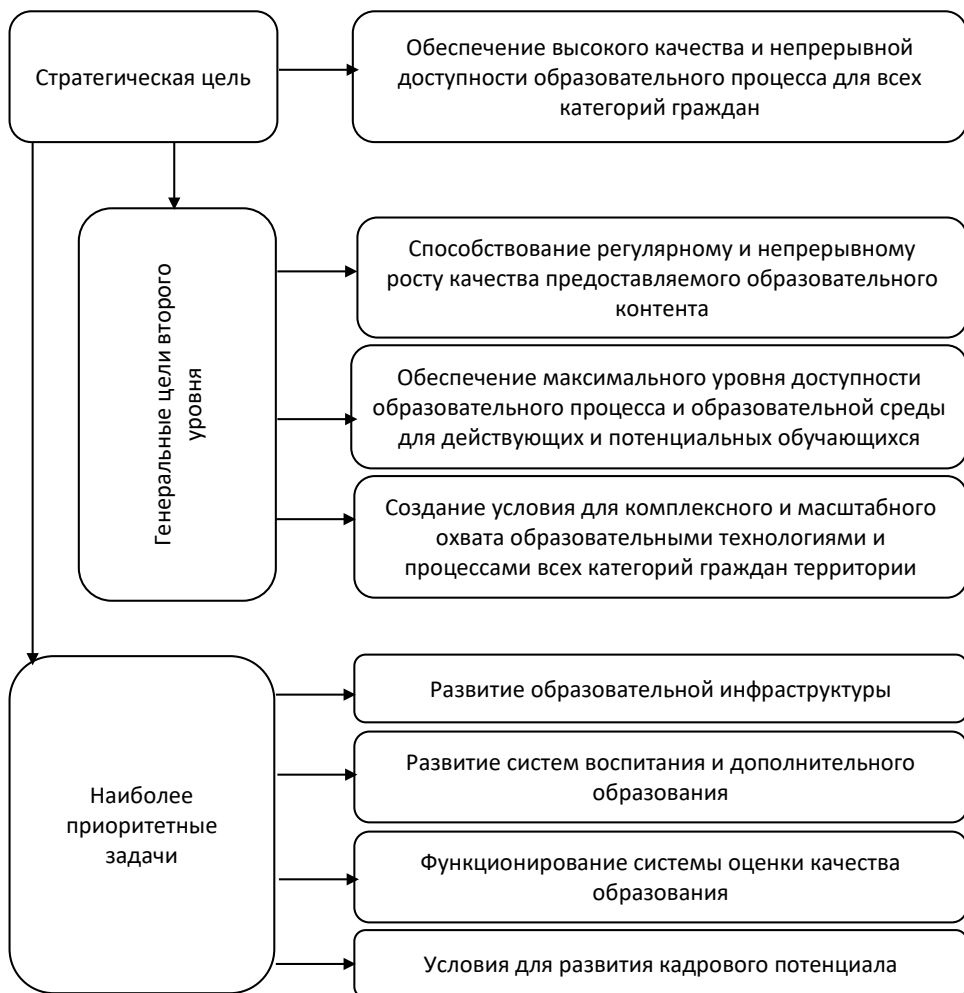


Рисунок 1. Общий концепт управления системой муниципального образования местными органами власти

С учетом представленного на рисунке 1 материала можно более конкретно рассмотреть наиболее актуальные задачи деятельности местных органов власти в рамках управления муниципальной системой образования.

Наиболее приоритетной задачей для органов местного самоуправления в рамках управления муниципальной системой образования является развитие образовательной инфраструктуры [4. С. 232]. Причем решение данной задачи носит максимально разно векторный характер. Рассмотрим наиболее актуальные направления деятельности органов местной власти в области развития образовательной инфраструктуры:

- обеспечение территориальной доступности образовательных учреждений для граждан. С учетом масштабов нашей страны данная задача имеет высокий уровень актуальности, так как на территории отдельных муниципалитет, особенно в сельской местности отсутствует возможность добраться до школы, садика или другого образовательного учреждения. В этой связи обеспечение транспортной доступности образовательных организаций для граждан становится приоритетной задачей в деятельности органов местного самоуправления;

- создание условий для информационной доступности образовательного контента. Отмеченное обстоятельство имеет высокий уровень актуальности в условиях цифровизации всего образовательного процесса. Далеко не во всех муниципальных образованиях регулярно и бесперебойно функционирует интернет, что создает препятствия для получения полноценного образовательного контента. В этой связи органы местной власти, особенно в отдаленных от областного центра территориях, должны обеспечить проведение интернета;

- повышение уровня компьютеризации образовательных учреждений. Отмеченная ранее тотальная цифровизация образовательного процесса требует от местных органов власти обеспечения образовательных учреждений необходимым количеством компьютеров. Данная задача является сложной, особенно в условиях дефицита финансовой ресурсной базы, но без ее оперативного решения будет практически невозможно достичь желаемого прогресса в области развития национальной образовательной системы.

Рассмотрение сущности управления муниципальной системой образования органами местной власти требует исследования субъективно-объективного состава данного вопроса. На основе изученного материала можно с уверенностью сказать, что основным субъектом данного процесса являются муниципальные органы власти на местах, которые в рамках своей компетенции осуществляют управление теми или иными вопросами в системе образования на местном уровне. Перечень объектов управления в системе муниципального менеджмента образовательной среды на местного уровне достаточно широк и может быть сгруппирован на несколько категорий, представленных на рисунке 2 [11. С. 67].

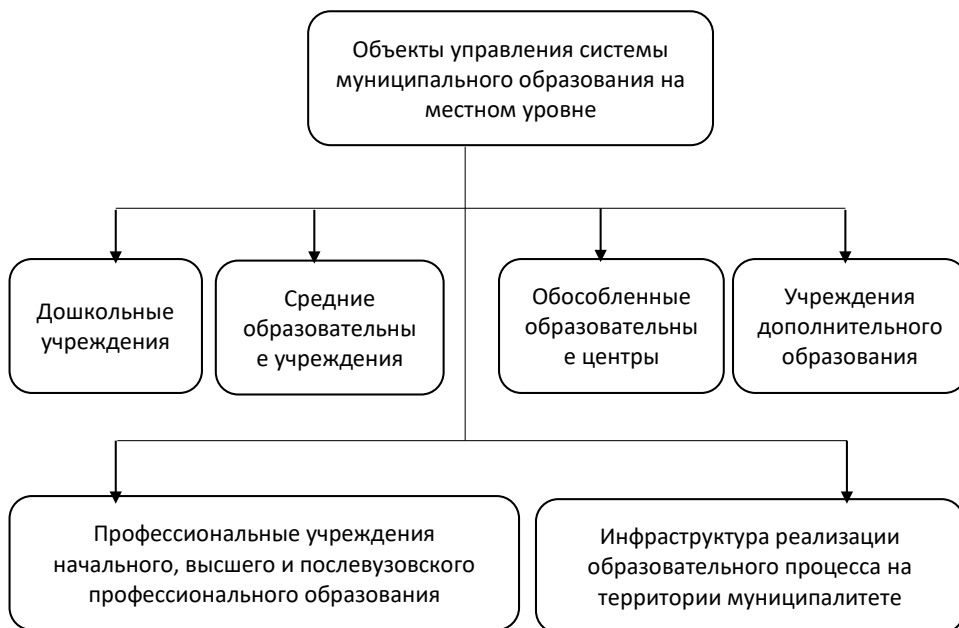


Рисунок 2. Объекты управления в системе муниципального менеджмента образовательной среды на местного уровне

Как видно из материалов рисунка существует достаточно большое количество объектов, которые находятся в управленческом поле местных органов власти при реализации их полномочий относительно муниципальной системы образования. Управление каждым субъектом имеет свои особенности и требует комплексного и индивидуализированного подхода. Данное обстоятельство еще больше повышает уровень актуальности построения эффективного механизма управления муниципальной системой образования со стороны местных органов власти [12. С. 13].

Управление системой муниципального образования местными органами власти строится на строго легитимной основе при использовании положений действующих нормативно-правовых актов. Право гражданина на получение образования в различных формах его проявления заложено в Конституции РФ [8]. Также в статье 72 пункт «е» Конституции РФ конкретизируется то обстоятельство, что механизм функционирования нормативно-правового регулирования системы образования реализуется на трех основных уровнях:

- федеральном;
- региональном;
- местном.

При этом важно также отметить, что общие вопросы воспитания и функционирования системы образования в стране отнесены к совместному ведению федеральных и региональных органов власти.

Использование комплекса правовых инструментов является важным рычагом обеспечения эффективности функционирования системы образования на всех уровнях управления. На федеральном уровне разрабатываются общие правовые основы функционирования всей системы образования в стране. Правовым выражением данных законодательных инициатив являются Федеральные законы. Органы местного самоуправления осуществляют свою законодательную деятельность в области регулирования системы образования только в рамках существующих полномочий и компетенций, предоставляемых федеральным и региональным законодательством. Основной функцией органов местного самоуправления в данном контексте своей деятельности является претворение в жизнь и доведение до логического завершения правовых инициатив, принятых на федеральном уровне.

К аналогичному выводу в материалах своей научной публикации приходят Е.В. Боярских и В.Л. Моложавенко [3. С. 68]. По мнению данного автора, основной функцией органов местного самоуправления с учетом положений действующего законодательства является практическое осуществление разработанных на федеральном и региональном уровнях законодательных инициатив. Обобщая сказанное, стоит отметить, что весь механизм нормативно-правового регулирования функционирования системы образования в Российской Федерации состоит из трех основных уровней:

- федеральный уровень: на данном уровне происходит разработка и принятие федеральных законов о приоритетах развития системы образования в стране, выделяются наиболее актуальные проблемы функционирования системы образования в национальном масштабе, формируются фонды бюджетных средств, использование которых направленно на повышение эффективности функционирования и улучшение качества образовательной среды;

- региональный уровень: региональные органы власти в рамках своей законодательной деятельности разрабатывают региональные программы развития системы образования, а также принимают региональные законы и постановления конкретизирующие положения федеральных законов в области развития системы образования с учетом региональных особенностей;

- местный уровень: основным инструментом нормативно-правового регулирования системы образования на местном уровне являются муниципальные программы. Разработка муниципальных программ выступает инструментом законодательной инициативы органов местного самоуправления. При этом положения и содержания муниципальных развития системы образования на местном уровне должны четко коррелироваться с общими правилами и стандартами функционирования данного механизма, заложенными на федеральном и региональном уровнях управления.

В существующем отечественном правовом поле основным нормативно-правовым актом, регулирующим вопросы организации предоставления образовательных услуг и функционирования национальной системы образования, является Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Федерации» [14]. Основные полномочия органов местной власти в области управления муниципальной системой образования достаточно комплексно раскрываются в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [15]. На основе исследования положений данного нормативно-правового акта можно выделить следующие полномочия органов местного самоуправления в области обеспечения функционирования системы образования:

- организация эффективного механизма предоставления населению территории образовательных услуг в рамках получения начального общего, основного общего, среднего общего образования с учетом требования и положений федеральных образовательных стандартов;
- обеспечение потребностей жителей территории муниципального образования в получении дополнительного образования детям и бесплатного дошкольного образования на доступной основе и высокого уровня качества;
- организация активного и оздоровительного отдыха, а также образовательного досуга детей в дни каникул.

Заключение. Таким образом, можно сделать вывод о том, что органам местной власти принадлежит ключевая роль в обеспечении роста эффективности функционирования национальной системы образования. Именно деятельность местных властей должна способствовать более качественной организации образовательного процесса и доведению образовательного контента до конечного потребителя. Органы местной власти доводят до логического завершения стратегические инициативы развития национальной системы образования, декларируемые на федеральном и региональном уровнях. Они служат конечными исполнителями тем концептуальных идей, осуществление которых должно способствовать прогрессивному развитию национальной образовательной системы. Обобщая сказанное можно отметить, что управление муниципальной системой образования, представляет собой многоуровневую и системную деятельность органов местного самоуправления, направленную на непрерывное повышение качества и обеспечение максимальной доступности образовательного процесса для всех без исключения категорий граждан, проживающих на административно-подконтрольной территории. В отечественном правовом поле для регулирования функционирования национальной системы образования разработаны и используется достаточно емким комплекс нормативно-правовых актов. Основные законодательные инициативы регулирования системы образования разрабатываются на федеральном уровне. Органы местного самоуправления осуществляют свою законодательную деятельность в области регулирования системы образования только в рамках существующих полномочий и компетенций, предоставляемых федеральным и региональным законодательством. Компетенция местных властей в области нормативно-правового регулирования системы образования заключается в обеспечении качественной реализации и доведения до логического завершения всех федеральных и региональных инициатив в данной области правоприменения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Базанова А.В.** Образовательные услуги и пути совершенствования системы муниципального управления в сфере общего образования // *Moder Science*. 2019. № 11-4.
2. **Балицкий И.И.** Совершенствование организационно-правовых основ муниципального управления системой образования в условиях цифровизации / В сборнике: Информационное общество и государственно-правовая система: правовая характеристика, соотношение, взаимосвязь. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа, 2020.
3. **Боярских Е.В.** Эффективность системы управления качеством образования в муниципальном автономном образовательном учреждении / Е.В. Боярских, В.Л. Моложавенко // *Интернаука*. 2020. № 20-1 (149).
4. **Булавина М.А.** Наука и образование в России и Донбассе: сравнительно-правовой анализ и перспективы сотрудничества / М.А. Булавина, С.О. Новосельский / В сборнике: Россия и Донбасс: перспективы сотрудничества и интеграции. Материалы международной научно-практической конференции. Москва, 2022.
5. **Булавина М.А.** Роль высшего образования в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации в условиях кризиса международных отношений / М.А. Булавина, С.О. Новосельский / В сборнике: Тенденции развития системы международных отношений и их влияние на управление национальной обороной Российской Федерации. Москва, 2023.
6. **Золкин А.Л.** Управление миграционной политикой как фактор национальной безопасности / А.Л. Золкин, С.О. Новосельский, М.Н. Игнатова, А.Е. Терентьева, А.М. Михайлов // *Вопросы политологии*. 2024. Т. 14. № 9 (109).
7. **Колосова О.А.** Роль бренда в региональном менеджменте / О.А. Колосова, А.В. Шлеенко, О.Л. Бегичева, А.Л. Золкин, С.О. Новосельский // *Евразийский Союз: вопросы международных отношений*. 2024. Т. 13. № 10 (63).
8. Конституция РФ (с комментариями и пояснениями). М.: Кодекс, 2023.
9. **Митряшина Н.С.** Проблемы совершенствования системы управления муниципальным учреждением образования / В сборнике: Актуальные вопросы в науке и практике. Сборник статей по материалам XIII международной научно-практической конференции. 2018.
10. **Новосельский С.О.** Цифровая трансформация системы образования в высшей школе / С.О. Новосельский, О.Ю. Герасимова, М.Е. Набокина, Е.В. Левченко, М.В. Сомов // *Вопросы политологии*. 2023. Т. 13. № 9-2 (97-2).
11. **Новосельский С.О., Булавина М.А.** Сущность и особенности функционирования системы социального партнерства в рамках модели корпоративной социальной ответственности / С.О. Новосельский, М.А. Булавина // *Вестник Института мировых цивилизаций*. 2023. Т. 14. № 2 (39).
12. **Рохина А.Н.** Анализ муниципального управления развитием системы образования // *Вестник Вятской ГСХА*. 2019. № 1.

13. **Седова Д.Н.** Система управления качеством образования в муниципальном бюджетном образовательном учреждении / Д.Н. Седова, А.М. Сафина, Р.Л. Хадиев / В сборнике: Проблемы управления качеством образования. Сборник статей XII Всероссийской научно-практической конференции. 2019.
14. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (последняя редакция) // СПС «Консультант Плюс» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/.
15. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 27.05.2014 № 136-ФЗ и от 21.07.2014 № 217-ФЗ) // СПС «Консультант Плюс» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.
16. **Хаматова Е.С.** Теоретические основы управления в образовании / Е.С. Хаматова, Л.Б. Бычкова / В сборнике: Наука – шаг в будущее. Материалы Международной молодежной научно-практической конференции. Ответственный редактор С.И. Галяутдинова. 2019.

S.O. NOVOSELSKY

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Leading Researcher at the Research Center for the Study of the
History and Development of World Civilizations, ANO VO «University
of World Civilizations named after. V.V. Zhirinovskiy»; Researcher,
Research Laboratory, Moscow Institute of Economics,
Moscow, Russia

N.A. SLAVOVA

Candidate of legal sciences, associate professor,
associate professor of the department of legal disciplines
Branch of the Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education
«Russian State Humanitarian University»,
Domodedovo, Russia

S.S. ALEEVA

Senior Lecturer Department of Civil Law and Public
Law Disciplines, Federal State Budgetary Educational Institution
of Higher Education «Russian State University named
after. A.N. Kosygina (Technology. Design. Art)»,
Moscow, Russia

M.N. IGNATOVA

Candidate of pedagogical sciences,
Associate Professor of the Department of International
Relations and Public Administration, Federal State Budgetary
Educational Institution of Higher Education «Southwest
State University», Kursk, Russia

I.YU. GAGARINA

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor
of the Department of International Business at the Institute
of Management of the Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration,
Moscow, Russia

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF IMPLEMENTING MUNICIPAL POLICY IN EDUCATION

Introduction: this article examines the organizational and legal aspects of implementing state policy in regulating the educational space at the municipal level, taking into account the use of administrative and economic instruments. The education system is governed by the entire vertical chain of government. At the federal level, general strategic priorities for the development of the education system are developed and implemented, identifying vectors that should ensure the achievement of global socioeconomic effects in the educational environment in the medium term. It should be noted that local governments play a key role in this mechanism, as they are the agents of strategic initiatives for modernizing the education system. At the municipal level, proposals for creating a more effective and high-quality education system are directly implemented. Without the participation of local governments, most conceptual ideas for the strategic development of the domestic education system will remain purely declarative. In this regard, local authorities must address the progressive development of the municipal education system as comprehensively as possible, with a view to enhancing the state's innovative potential and the steady growth of society's socioeconomic development.

The purpose of this study is to clarify certain organizational and economic aspects of municipal management of the education system in the territory under their control.

Research Results: The authors presented a general concept for managing the municipal education system by local authorities and systematized the key regulatory legal acts used to develop administrative instruments for regulating the educational space of the territory.

Key words: education, municipal management, regulatory framework, administrative mechanism, education system.