

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

О.Ю. Еремина

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ И ИХ ПОЛНОМОЧИЯХ В СТРАНАХ СНГ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

***Аннотация.** В статье рассмотрены полномочия органов управления образования в странах СНГ, выявлены особенности регулятивных функций, контрольно-надзорной деятельности, показаны особенности взаимодействия органов на различных уровнях управления. Результаты, полученные при сравнительном анализе полномочий органов управления образованием в различных странах, могут быть использованы для наглядной демонстрации общих и особенных тенденций развития образования на постсоветском пространстве.*

***Ключевые слова:** сравнительное правоведение, органы, управления, образованием, правовой, статус, полномочия, функции, лицензирование, аккредитация*

Процессы интернационализации образовательных программ, активное развитие мирового образовательного пространства не могли не вовлечь в этот «водоворот» событий стран-участниц Содружества независимых государств. При этих процессах особую актуальность приобретают вопросы управления образованием в каждой из стран СНГ, особенности правового статуса органов управления образованием и поиск наиболее эффективных форм взаимодействия органов управления образованием в рамках образовательного пространства Содружества.

Анализ законодательства стран СНГ с целью выявления основ построения и функционирования систем органов управления образованием позволяет выявить некоторые общие черты, а также обозначить национальные особенности систем органов управления образованием, связанные с историческими, культурными, социально-политическими особенностями конкретно государства.

1. В законах об образовании стран СНГ отсутствует единый подход к отражению в законодательстве всех элементов системы органов управления образованием. При этом речь идет не только об особенностях административно-территориального деления, которые, несомненно, влияют на структуру органов власти, но и о специфике соответствующего законодательства: об образовании, об организации органов исполнительной власти.

В некоторых странах названы конкретные органы управления образованием, в других определены только общие обязанности государства в этой сфере. Так,

например, закон «Об образовании»¹ Азербайджанской Республики не содержит норм, устанавливающих круг полномочий органов управления образованием; не ограничивает полномочия таких органов по уровням власти. Закон ограничивается простым перечислением обязанностей государства в сфере образования. Конкретизация конституционных установлений и нормативных предписаний Закона «Об образовании» содержится в подзаконных нормативных правовых актах.

В Республике Армения² в качестве органов управления названы Правительство Республики, уполномоченный орган государственного управления, губернатор и глава муниципалитета.

Государственное управление в сфере образования в Республике Беларусь³ осуществляют Президент Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, государственные органы, подчиненные и (или) подотчетные Президенту Республики Беларусь, Национальная академия наук Беларуси, республиканские органы государственного управления, иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы в пределах их полномочий.

¹ Закон Азербайджанской Республики от 19 июня 2009 г. №833-IIIГ «Об образовании» // газета «Азербайджан» от 8 сентября 2009 г. №199.

² Закон Республики Армения от 20.05.1999 № ЗР-297 «Об образовании».

³ Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. №243-з // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1 февраля 2011 г., №13, 2/1795.

Государственное управление системой образования республики Казахстан осуществляют Правительство Республики Казахстан, Министерство образования и науки Республики Казахстан, местные представительные и исполнительные органы⁴.

В Кыргызской Республике управление системой образования осуществляется Президентом Кыргызской Республики, Жогорку Кенешем (парламент) Кыргызской Республики, Правительством Кыргызской Республики, центральными и региональными органами государственного управления образованием Кыргызской Республики, органами местного самоуправления⁵.

В Законе «Об образовании»⁶ Республики Молдова говорится об управлении образованием органами публичной власти, Министерством просвещения, отраслевыми министерствами и департаментами, а также об управлениях образованием, функционирующих в районах и муниципиях, и об органах местного публичного управления.

В Российской Федерации в соответствии с Законом РФ «Об образовании»⁷ установлено три уровня управления образованием: федеральный, региональный и муниципальный. Государственное управление в сфере образования осуществляют в пределах своих полномочий федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов РФ. В муниципальных районах и городских округах управление в сфере образования осуществляется соответствующими органами местного самоуправления, не входящими в систему государственной власти.

Органами управления системой образования в Республике Таджикистан⁸ являются Правительство Республики Таджикистан, республиканский государственный орган управления образованием, министерства и ведомства Республики Таджикистан, имеющие учреждения обучения и воспитания, исполнительные органы местной государственной власти и местные органы самоуправления, местные органы управления образованием.

⁴ Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 г. № 319-III ЗРК «Об образовании» // «Казахстанская правда» от 15 августа 2007 г. № 127 (25372).

⁵ Закон Кыргызской Республики от 30 апреля 2003 г. № 92 «Об образовании» // газета «ЭРКИН-ТОО», № 33-34 от 13 мая 2003 г.

⁶ Закон Республики Молдова от 21 июля 1995 г. № 547-XIII «Об образовании» // Мониторул Официал ал Р. Молдова № 62-63 от 09.11.1995 г.

⁷ Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

⁸ Закон Республики Таджикистан от 17 мая 2004 г. № 34 «Об образовании» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2004. № 5. Ст. 345.

Закон «Об образовании»⁹ Республики Узбекистан использует смешанный способ закрепления перечня органов управления образованием. Так, сначала в законе закреплены полномочия конкретного органа — Кабинета Министров, а потом по уровням государственной власти: компетенция уполномоченных государственных органов по управлению образованием и компетенция органов государственной власти на местах в области образования.

К государственным органам управления образованием Закон «Об образовании»¹⁰ Украины относит: Министерство образования и науки, молодежи и спорта Украины; министерства и ведомства Украины, которым подчинены учреждения образования; Высшая аттестационная комиссия Украины; Министерство образования и науки, молодежи и спорта Автономной Республики Крым; местные органы государственной исполнительной власти и подчиненные им органы управления образованием.

Таким образом, к системе управления образованием в странах СНГ относят весьма разнообразные органы: представительные, исполнительные, глав государств, национальные академии наук, Высшая аттестационная комиссия, региональные и муниципальные, органы автономных территорий в составе страны. Соответственно, структура органов управления образованием в каждой стране индивидуальна, однако, с уверенностью можно утверждать, что основные управленческие полномочия сосредоточены у органов исполнительной власти, хотя уровень централизации управления системой образования в каждой стране различен.

2. Помимо разнообразия управленческих органов, наделенных компетенцией в сфере образования, наблюдается различный объем властных полномочий у органов, имеющих одинаковый статус, например у правительств стран Содружества.

Во всех странах СНГ высший орган исполнительной власти (Правительство, Кабинет министров) обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования государственной политики в области образования. Однако объем компетенции в сфере образования высшего органа исполнительной власти в каждой стране индивидуален. Так, в Республике Армения Правительство: утверждает по-

⁹ Закон Республики Узбекистан от 29 августа 1997 г. № 464-I «Об образовании» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан № 9 (1257), сентябрь 1997 г.

¹⁰ Закон Украины от 23 мая 1991 г. № 1060-XII «Об образовании» // Ведомости Верховного Совета УССР (ВВС). 1991. № 34. Ст. 451.

рядок формирования и утверждения государственных образовательных стандартов; устанавливает перечень преподаваемых специальностей; устанавливает государственный заказ на общеобразовательное, начальное профессиональное (ремесленное), среднее профессиональное и высшее профессиональное образование; утверждает примерные уставы государственных учебных заведений; устанавливает формы документов об окончании государственного образца.

Правительство Республики Беларусь обладает наиболее обширными полномочиями в сфере образования по сравнению с другими странами СНГ. Так, согласно ст. 13 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» Правительство имеет следующие полномочия в области образования:

- обеспечивает проведение единой государственной политики; участвует в формировании государственной научно-технической и инновационной политики и обеспечивает ее реализацию;
- принимает меры по развитию научного потенциала Республики Беларусь, повышению эффективности его использования, более широкому применению на практике результатов научных исследований, изобретательства и рационализаторства;
- осуществляет общее управление системой образования;
- обеспечивает реализацию государственных программ развития образования в Республике Беларусь; принимает меры по развитию и укреплению сети государственных учреждений образования;
- принимает меры по совершенствованию системы профессиональной ориентации;
- создает условия для получения профессионально-технического образования, обучения новым специальностям, переподготовки и повышения квалификации с учетом общественных и производственных потребностей;
- осуществляет меры по формированию и реализации государственной молодежной политики;
- обеспечивает меры по государственной социальной поддержке обучающихся.

Кроме того, согласно Кодексу об образовании Министерство осуществляет общее управление системой образования; определяет направления взаимодействия республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, и местных исполнительных и распорядительных органов в сфере образования; обеспечивает проведение в Республике Беларусь внешнеэкономической политики в сфере образования и принимает необходимые меры по ее реализации в соответствии с международными договорами Республики Беларусь; утверждает Положение о целевой подготовке

специалистов, рабочих, служащих; устанавливает размер платы за получение дополнительного образования детей и молодежи, получаемого в государственных детских школах искусств, и порядок ее взимания; определяет гарантии и компенсации обучающимся, участвующим в образовательных мероприятиях, являющимся участниками академической мобильности, направляемым для получения образования в организациях иностранных государств.

В Законе «Об образовании» Республики Казахстан свыше 30 полномочий закреплено за Правительством Республики Казахстан, львиная доля которых являются нормотворческими.

За Правительством Кыргызской Республики полномочия в области образования закреплены как конституционным Законом Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики», так и Законом «Об образовании». Так, Правительство Кыргызской Республики осуществляет как общие полномочия исполнительно-распорядительного характера применительно к сфере образования (например, обеспечивает исполнение на всей территории Кыргызской Республики положений Конституции и законов Кыргызской Республики, нормативных правовых актов Президента, постановлений Жогорку Кенеша в сфере образования; обеспечивает выполнение международных договоров в сфере образования, вступивших в установленном законом порядке в силу; разрабатывает проекты законов и вносит их на рассмотрение в Жогорку Кенеш и др.), так и специфические полномочия, осуществление которых направлено на обеспечение полноценного функционирования системы образования Кыргызской Республики и реализацию прав граждан в сфере образования (реализация единой государственной политики в сфере образования; руководство деятельностью Министерства образования и науки, административных ведомств и иных органов исполнительной власти, местных государственных администраций, осуществляющих управление сферой образования; создание системы образования, соответствующей интересам личности, общества и государства и т.д.).

В Республике Молдова Закон «Об образовании» не определяет конкретный перечень органов управления образованием, в нем содержится только общее перечисление компетенции органов публичной власти в сфере образования. Но в Законе Республики Молдова «О Правительстве»¹¹ определено, что высший орган исполнительной власти в сфере образования: обеспечивает социально-экономические условия, создает

¹¹ Закон Республики Молдова от 31 мая 1990 г. № 64-ХП «О Правительстве» // Мониторул Официал ал Р. Молдова № 131-133 от 26.09.2002 г.

материально-техническую базу и специальные фонды для развития народного образования; координирует деятельность органов местного публичного управления по реализации государственной политики в области народного образования.

В Российской Федерации и в Украине высший орган исполнительной власти не включен в перечень органов управления образованием, тем не менее, законы «Об образовании» этих стран наделяют Правительство Российской Федерации и Кабинет Министров Украины многими нормотворческими обязанностями в этой сфере.

Кроме того, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»¹² установил единственное полномочие Правительства РФ в сфере образования как «обеспечение проведения единой государственной политики в области образования, определение основных направлений развития и совершенствования общего и профессионального образования, развитие системы бесплатного образования».

В Законе Украины «О Кабинете Министров Украины»¹³ высший орган исполнительной власти Украины в сфере образования осуществляет следующие полномочия: обеспечивает проведение государственной политики в сфере образования и доступность образовательных услуг для граждан; обеспечивает разработку и осуществление мер относительно создания материально-технической базы и других условий, необходимых для развития образования; учреждает премии и стипендии Кабинета Министров Украины за особые достижения в сфере образования, определяет их размер и порядок назначения.

Законы «Об образовании» Республики Таджикистан и Туркменистана содержат исчерпывающий перечень полномочий высшего органа исполнительной власти. Так, Правительство Республики Таджикистан в сфере образования осуществляет преимущественно нормотворческие полномочия (утверждение государственных, межгосударственных и международных программ развития образования; определение порядка проведения аттестации, государственной аккредитации образовательных учреждений, порядка аттестации педагогических и научных работников образовательных учреждений; утверждение списка профессий и специальностей, получение которых запрещено через экстернат и списка направлений и спе-

циальностей профессионального образования; определение порядка создания, реорганизации и ликвидации государственных образовательных учреждений; утверждение примерного положения о государственных и негосударственных, в том числе частных, образовательных учреждениях; определение норм и порядка бюджетного финансирования государственных и негосударственных образовательных учреждений и др.) либо общие полномочия по руководству сферой образования (обеспечивает эффективное руководство сферой образования; принимает постановления по представлению министерств и ведомств о создании, реорганизации и ликвидации учреждений общего образования, среднего профессионального и высшего профессионального образования республиканского значения, специальных учреждений обучения и воспитания, Академии образования Таджикистана и его структуры; разрабатывает, назначает на должность и освобождает от должности по представлению соответствующих министерств и ведомств ректоров государственных учреждений высшего профессионального образования; составляет единую систему статистических данных в области образования и др.).

Кабинет Министров Туркменистана в сфере образования осуществляет нормативное регулирование деятельности органов государственного управления образованием; разрабатывает государственную политику в области образования; обеспечивает реализацию и защиту конституционного права граждан на образование; осуществляет государственное управление системой образования; организует проведение образовательной реформы на основе международных стандартов и опыта, истории и менталитета нации и внедрения в экономику рыночных принципов хозяйствования; разрабатывает, принимает и обеспечивает исполнение целевых программ развития и совершенствования системы образования; организует исполнение Государственного бюджета Туркменистана в области образования; осуществляет разработку и проводит в жизнь государственную социальную политику в отношении работников системы образования, поддержки наименее социально защищенных обучающихся и воспитанников; осуществляет меры по развитию педагогической науки; обеспечивает сотрудничество с зарубежными странами и международными организациями в области образования.

К компетенции Кабинета Министров Узбекистана в сфере образования относятся: руководство органами государственного управления образованием; разработка и реализация программ развития образования; установление порядка создания, реорганизации и ликвидации образовательных учреждений; определение порядка аккредитации образовательных учреждений, аттестации

¹² Статья 17 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 22.12.1997. № 51. Ст. 5712.

¹³ Статья 20 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» от 7 октября 2010 г. №2591-VI // Голос Украины от 13.10.2010-№191.

педагогических и научных кадров; выдача разрешений на право занятия образовательной деятельностью образовательным учреждениям других государств на территории Республики Узбекистан; определение порядка признания и установления эквивалентности документов иностранных государств об образовании в соответствии с законодательством; утверждение государственных образовательных стандартов; утверждение документов об образовании государственного образца и установление порядка их выдачи; установление количества государственных грантов и порядка приема в образовательные учреждения; назначение ректоров государственных высших образовательных учреждений; установление порядка перевода обучающихся из одного аккредитованного образовательного учреждения в другое.

В тех странах СНГ (Азербайджан, Молдова) в Законе «Об образовании» которых содержится общий перечень полномочий государства в сфере образования и не определены конкретные органы управления сферой, выполнение управленческих функций возможно как высшим органом исполнительной власти, так и отраслевым министерством.

Итак, анализ полномочий высшего органа исполнительной власти показал, что наиболее широкими полномочиями в сфере образования наделены правительства Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана. Более «скромными» в сфере образования являются полномочия правительств Азербайджана, Молдовы, России, Украины. Как правило, широкие полномочия Правительства (Кабинета Министров) при управлении системой образования свидетельствуют о высоком уровне централизации государственного управления в сфере.

3. Центральными органами исполнительной власти, осуществляющим управление в сфере образования в странах СНГ являются министерства образования (просвещения, образования и науки и др.). Сравнительный анализ полномочий министерств позволил выявить как наиболее типичные из них, так и особенные, присущие только конкретной стране.

Практически все министерства образования в странах СНГ осуществляют функцию по выработке и реализации государственной политики.

Следующей и очень важной функцией является нормотворческая, именно в ней наиболее ярко проявляется государственно-властная природа органов управления образованием. Все без исключения министерства образования в странах СНГ наделены этим полномочием. Различие лишь в соотношении между теми актами, которые вправе принимать только высший орган исполнительной власти (Правительство, Кабинет министров), и теми, которые вправе принимать министерства образования самостоятельно.

Анализ положений о министерствах образования стран Содружества показал, что в некоторых странах в положении об органе имеется развернутый перечень нормативных правовых актов самостоятельно им принимаемых¹⁴, в других странах в положении закрепляется только право на издание нормативных правовых актов¹⁵. Это также является определенным показателем уровня централизации системы управления образованием, т.к. при закреплённом перечне нормативных правовых актов, принимаемом министерством у органа резко сокращается возможность принятия какого-либо акта по усмотрению.

Наблюдаются также существенные различия при осуществлении министерствами образования контрольно-надзорных полномочий.

Например, Министерство образования Азербайджанской Республики осуществляет: государственный контроль над качеством образования; контроль над реализацией государственных программ разных направлений для развития системы национального образования; контроль над организацией образования в соответствии с определенными государственными стандартами; контроль над обязательным общим средним образованием.

В Республике Армения Министерство образования осуществляет: контроль за выполнением государственной программы развития образования и применением государственных образовательных стандартов; контроль за реализацией программ развития государственных учебных заведений.

В Республике Беларусь Министерство образования осуществляет: контроль за обеспечением качества образования, ведомственный контроль за соответствием требованиям законодательства деятельности организаций Минобразования, контроль за созданием здоровых и безопасных условий труда в организациях системы образования.

В Республике Казахстан у Министерства образования и науки очень мало контрольных полномочий. Это объясняется тем, что основной объем контрольных полномочий выполняет Комитет по контролю в сфере образования и науки, который является структурным подразделением Министерства образования и науки Республики Казахстан. Однако в Положении о Министерстве образования Казахстана содержится следующее

¹⁴ Например, в Российской Федерации в соответствии с п. 5.2 Положения о Министерстве образования и науки перечислено свыше 80 актов, которое Министерство обязано принять. Также развернутый перечень нормативных правовых актов содержится в Положении о Министерстве образования и науки Республики Казахстан и в Положении о Министерстве образования и науки, молодежи и спорта Украины.

¹⁵ В таких странах как Республика Беларусь, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Республика Узбекистан.

контрольное полномочие: оно осуществляет государственный контроль за исполнением законодательства в области образования, государственных общеобязательных стандартов образования в организациях образования независимо от формы собственности и ведомственной подчиненности, а также бюджетной и финансовой дисциплины в подведомственных организациях.

Весьма обширны контрольные полномочия Министерства образования и науки Кыргызской Республики. Так, оно осуществляет:

- государственный контроль за доступностью и качеством предоставляемых образовательных услуг образовательными организациями;
- контроль за соблюдением государственных образовательных стандартов;
- контроль за организацией аттестации педагогических работников;
- контроль выполнения межвузовских научно-исследовательских и инновационных программ;
- контроль за соблюдением прав детей на образование и доступности образования для детей-инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения;
- проведение внутренних аудиторских проверок и выполнение других аудиторских заданий на объектах внутреннего аудита;
- осуществление плановых проверок образовательной и финансовой деятельности образовательных организаций республики;
- проведение внеплановых мероприятий по надзору за исполнением законодательства Кыргызской Республики в области образования по обращениям юридических и физических лиц;
- государственный контроль за соблюдением бюджетной и финансовой дисциплины в подведомственных организациях Министерства, финансируемых из республиканского бюджета, в соответствии с законодательством, утверждает их сметы расходов и осуществляет контроль за их исполнением;
- контроль за надлежащим и целевым использованием государственных подведомственными организациями образования и науки закрепленного за ними имущества.

В состав Министерства просвещения Республики Молдова входит государственная школьная инспекция, осуществляющая контроль за соблюдением образовательного законодательства и действующая на основе Положения о государственной школьной инспекции, утверждаемого Правительством. Несмотря на это, в состав полномочий Министерства просвещения включены функции контроля. Так, Министерство просвещения осуществляет:

- контроль за выполнением государственных образовательных стандартов;
- контроль за деятельностью иностранных учебных заведений, действующих на территории Республики Молдова;
- контроль за формированием и использованием специальных средств подведомственными заведениями в соответствии с действующими нормативными актами;
- контроль за своевременным и согласно их назначением выполнением договоров, где Министерство просвещения выступает заказчиком по объектам строительства, включенным в инвестиционные планы для государственного финансирования;
- контроль соблюдения законности документов, выпускаемых Министерством и подведомственными учреждениями
- контроль применения государственной политики в области образования, как на уровне подразделений Министерства, так и на уровне районных/муниципальных управлений образования, молодежи и спорта и учебных заведений.

В Российской Федерации Министерство образования и науки не осуществляет контрольных полномочий в подведомственной ему сфере деятельности, так как для этой цели создан специальный федеральный орган исполнительной власти — Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, который находится в ведении Минобрнауки России. Распределение функций между Министерством образования и науки¹⁶ и Феде-

¹⁶ Министерство образования и науки РФ (Минобрнауки России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической деятельности и инновационной деятельности в научно-технической сфере, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности (за исключением нормативно-правового регулирования вопросов, касающихся контроля, надзора и оказания государственных услуг в сфере правовой охраны изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, программ для электронно-вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем, в том числе входящих в состав единой технологии, товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров), а также в сфере воспитания, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере образования, воспитания, научной, научно-технической и инновационной деятельности, включая деятельность федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров, уникальных научных стен-

ральной службой¹⁷ — результат проведенной административной реформы с целью повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти и уменьшения коррупциогенных факторов.

Министерство образования Республики Таджикистан не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых нормативно-правовыми актами Республики Таджикистан. Указанные установленные ограничения не распространяются на полномочия Министра по управлению имуществом, закрепленным за Министерством на право оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности Министерства и его структурных подразделений. Контрольные функции осуществляет Государственная служба по надзору в сфере образования Республики Таджикистан.

Министерство образования Туркменистана:

- осуществляет контроль за исполнением законодательства Туркменистана в области образования;
- обеспечивает государственный контроль за деятельностью местных органов управления образованием и учреждений образования, независимо от форм собственности;
- проводит в учреждениях образования инспекторскую и контрольно-ревизионную работу, проверку состояния бухгалтерского учета и отчетности, осуществляет внутриведомственный финансовый контроль, в том числе за целевым расходованием средств, выделяемых из Государственного бюджета Туркменистана.

Республика Узбекистан является единственной страной в рамках СНГ, в которой действуют два отраслевых министерства — Министерство народного образования и Министерство высшего и среднего специального образования. Оба министерства в своей деятельности подотчетны Кабинету Министров Республики Узбекистан.

Из контрольных полномочий за Министерством народного образования в соответствии с Положением о Министерстве народного образования Республики Узбекистан установлено только одно: осуществлять в установленном порядке проверки выполнения уч-

дов и установок, федеральных центров коллективного пользования, ведущих научных школ, национальной исследовательской компьютерной сети нового поколения и информационное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности.

¹⁷ Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области образования и науки.

реждениями дошкольного, школьного, внешкольного, высшего педагогического образования, независимо от форм их собственности и подчиненности, Закона Республики Узбекистан «Об образовании», Национальной программы по подготовке кадров и других актов законодательства по вопросам образования.

В Положении о Министерстве высшего и среднего специального образования Республики Узбекистан установлены такие контрольные полномочия как:

- осуществлять контроль за соблюдением действующего законодательства об образовании, выполнением нормативно-правовых актов Министерства в высших и средних специальных, профессиональных образовательных учреждениях, независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности;
- осуществлять контроль за формированием доходов высших образовательных учреждений по всем источникам, особенно от платно-контрактной формы обучения, и за эффективным их использованием;
- осуществлять контроль за хозяйственной, производственной и финансовой деятельностью высших образовательных учреждений, предприятий и организаций Министерства.

Министерство образования и науки, молодежи и спорта Украины наделено нешироким спектром контрольных функций. Так, оно координирует деятельность органов исполнительной власти по разработке государственных целевых научных и научно-технических программ, научной составляющей других государственных целевых программ и контролирует их выполнение, а также контролирует выполнение мероприятий по проведению внешнего независимого оценивания учебных достижений выпускников учебных заведений системы общего среднего образования, изъявивших желание поступать в высшие учебные заведения.

В отдельный блок рассматриваемых контрольных полномочий хотелось бы выделить такие важнейшие инструменты государственного контроля как лицензирование и государственная аккредитация. Эти разрешительные режимы введены в сферу образования с целью защиты прав, законных интересов и здоровья граждан, а также обороны и безопасности всего государства.

Единый подход к организации лицензирования образовательной деятельности и аккредитации образовательных организаций в странах СНГ отсутствует. В странах Содружества разнятся не только виды органов власти, осуществляющих разрешительные функции, но и перечень образовательных организаций, которые должны в обязательном порядке получить разрешение на образовательную деятельность.

В Азербайджанской Республике органом, осуществляющим лицензирование образовательных организаций, является Министерство образования Азербайджанской Республики (на региональном уровне в пределах своей территории такое полномочие осуществляет Министерство образования Нахчыванской Автономной Республики). Лицензированию подлежат деятельность образовательных учреждений дошкольного воспитания; общеобразовательных учреждений, включая лицеи и гимназии, профучилища и профессиональные лицеи; средних специальных образовательных училищ; высших учебных заведений; религиозных учебных заведений, в том числе высших¹⁸.

В Республике Армения лицензированию подлежат образовательные программы. Для этой цели при Министерстве образования и науки создана Служба лицензирования и аккредитации. В соответствии с Законом Республики Армения «О лицензировании»¹⁹ в области образования подлежат лицензированию:

- 1) осуществление основных общеобразовательных программ;
- 2) осуществление средних полных общеобразовательных программ;
- 3) осуществление специальных общеобразовательных программ; осуществление начальных специальных (профессиональных) образовательных программ;
- 4) осуществление средних профессиональных образовательных программ (за исключением медицинских средних профессиональных образовательных программ);
- 5) осуществление высших профессиональных образовательных программ (за исключением медицинских высших образовательных программ);
- 6) осуществление дошкольных образовательных программ;
- 7) деятельность по обучению вождению транспортным средством.

В Республике Беларусь лицензирование образовательной деятельности осуществляется Министерством образования всех без исключения образовательных организаций²⁰.

¹⁸ Указ Президента Азербайджанской Республики от 2 сентября 2002 г. № 782 «О совершенствовании Правил выдачи специального разрешения (лицензии) на некоторые виды деятельности» // Газета «Азербайджан» от 3 сентября 2002 г. № 202.

¹⁹ Закон Республики Армения от 27 июня 2001 г. № ЗР-193 «О лицензировании» / СПС Правовая база «Законодательство стран СНГ».

²⁰ Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. №450 «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 8 сентября 2010 г., № 212, 1/11914.

В Казахстане лицензирование и аккредитацию осуществляет Комитет по контролю в сфере образования при Министерстве образования и науки Республики Казахстан. Лицензированию подлежат общеобразовательные программы начального, основного среднего, общего среднего образования; профессиональные программы технического и профессионального образования, в том числе по профессиям и специальностям; профессиональные программы послесреднего, высшего, послевузовского образования, в том числе по специальностям; духовные образовательные программы²¹.

В Кыргызской Республике для осуществления полномочий по лицензированию и аккредитации создана Государственная инспекция по лицензированию, аттестации и аккредитации образовательных учреждений при Министерстве образования и науки Кыргызской Республики.

В соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2001 г. № 260 «О лицензировании отдельных видов предпринимательской деятельности»²² лицензированию подлежит образовательная деятельность, независимо от уровня образования и форм собственности. Из этого общего правила есть исключение: не подлежат лицензированию государственные учреждения образования, реализующие программы дошкольного и общего начального, основного и среднего образования.

Единственной страной в Содружестве, где образовательная деятельность не подлежит лицензированию²³, является Республика Молдова.

В Российской Федерации создан специальный федеральный орган исполнительной власти для осуществления функций по контролю и надзору в области образования и науки, в том числе лицензированию и аккредитации²⁴. Эти функции отнесены к полномочиям РФ в сфере образования, но они переданы на реги-

²¹ См: Закон Республики Казахстан от 11 января 2007 г. №214-III-ЗРК «О лицензировании» // «Казахстанская правда» от 8 февраля 2007 г. № 21 (25266); Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 июня 2007 г. № 452 «Об утверждении квалификационных требований, предъявляемых при лицензировании образовательной деятельности» // «Казахстанская правда» от 13 июля 2007 г. № 106 (25351).

²² СПС Правовая база «Законодательство стран СНГ».

²³ Закон Республики Молдова от 30 июля 2001 г. № 451-ХV «О регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования» // Monitorul Oficial №108 от 06.09.2001.

²⁴ См: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»; Положение о лицензировании образовательной деятельности (утв. Постановлением Правительства РФ от 16.03.2011 № 174).

ональный уровень (в соответствии с Законом РФ «Об образовании») для более эффективного и быстрого их исполнения. На уровне субъектов РФ создаются региональные органы исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющие контрольные полномочия.

В Российской Федерации лицензированию подлежит вся образовательная деятельность за исключением указанной деятельности, осуществляемой негосударственными образовательными учреждениями, находящимися на территории инновационного центра «Сколково».

В Республике Таджикистан создана Государственная служба по надзору в сфере образования при Министерстве образования, которая осуществляет государственный контроль в сфере образования, в том числе проводит аттестацию, аккредитацию и лицензирование образовательных организаций и учреждений.

Лицензированию подлежит образовательная деятельность, а именно: деятельность образовательных организаций и учреждений, реализующих образовательные программы всех степеней среднего, высшего, послевузовского профессионального и соответствующего дополнительного образования, в том числе дополнительного к полному среднему образованию, а также деятельность детских дошкольных и воспитательных учреждений. Лицензированию не подлежит образовательная деятельность в форме разовых лекций, стажировок, семинаров и других видов обучения, не сопровождающаяся итоговой аттестацией и выдачей документов об образовании и (или) квалификации и индивидуальная трудовая деятельность педагогов, в том числе в области профессиональной подготовки²⁵.

В Туркменистане лицензирование осуществляет Министерство образования. Лицензированию подлежит деятельность в области образования и профессиональной подготовки кадров²⁶. За исключением совместных образовательных учреждений, а также образовательных учреждений иностранных государств, осуществляющих деятельность в области образования и профессиональной подготовки кадров через филиалы, созданные в установленном порядке на основании международного договора Туркменистана или решения Кабинета Министров Туркменистана, имеющие разрешение (лицензию) иностранного государства на осуществление этой деятельности в Туркменистане. Однако указанные образовательные образования обя-

заны выполнять лицензионные требования и условия, установленные положениями о лицензировании.

В Узбекистане создана Комиссия по лицензированию деятельности негосударственных образовательных учреждений Кабинета Министров и Комиссия Кабинета Министров по лицензированию деятельности религиозных образовательных учреждений.

В Республике Узбекистан в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 28 июня 2002 г. №236 «О мерах по реализации Закона Республики Узбекистан «О лицензировании отдельных видов деятельности»²⁷ лицензированию подлежит только деятельность негосударственных образовательных учреждений²⁸ и религиозных образовательных учреждений²⁹.

В Украине лицензирование образовательной деятельности осуществляют: МОНмолодежьспорт — относительно предоставления услуг в сфере профессионально-технического и высшего образования; Министерство образования и науки, молодежи и спорта Автономной Республики Крым, органы управления образованием областных, Киевской и Севастопольской городских госадминистраций — относительно предоставления услуг в сфере дошкольного, общего среднего и внешкольного образования на соответствующих территориях³⁰. Органы лицензирования имеют право проверить законность и обоснованность принятых экспертными комиссиями, региональными экспертными советами, экспертными советами Государственной аккредитационной комиссии и Государственной аккредитационной комиссией решений по вопросам лицензирования.

В Украине лицензированию подлежит деятельность по предоставлению образовательных услуг:

1) в сфере дошкольного образования (уход за детьми дошкольного возраста; воспитание и обучение детей дошкольного возраста; коррекция психологического и физического развития детей дошкольного возраста);

²⁷ СП Республики Узбекистан. 2002. № 6. Ст. 36.

²⁸ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 1 марта 2004 г. № 100 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности негосударственных образовательных учреждений» // СП Республики Узбекистан, 2004. № 3. Ст. 20.

²⁹ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 1 марта 2004 г. № 99 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности религиозных образовательных учреждений» // СЗ Республики Узбекистан. №11(95), март 2004 г.

³⁰ Постановление Кабинета Министров Украины от 29 августа 2003 г. № 1380 «О лицензировании образовательных услуг» // Сборник правительственных нормативных актов Украины 2003, № 37 06.10.2003.

²⁵ Закон Республики Молдова от 30 июля 2001 г. № 451-XV «О регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования» // Monitorul Oficial №108 от 06.09.2001.

²⁶ Закон Туркменистана от 25 июня 2008 г. № 202-III «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2008. № 2. Ст. 34.

2) в сфере общего среднего образования (начальное общее образование; базовое общее среднее образование; полное общее среднее образование);

3) в сфере внешкольного образования (образовательная деятельность по художественно-эстетическим, туристическо-краеведческим, эколого-натуралистическим, научно-техническим, исследовательски-экспериментальным, физкультурно-спортивным или спортивным, военно-патриотическим, библиотечно-библиографическим, социально-реабилитационным, оздоровительным и гуманитарным направлениям);

4) в сфере профессионально-технического образования: (первичная профессиональная подготовка; переподготовка рабочих, повышение их квалификации; профессионально-техническое обучение; подготовка (в частности, первичная профессиональная), переподготовка и повышение квалификации иностранных граждан);

5) в сфере высшего образования: (подготовка специалистов различных образовательно-квалификационных уровней по направлениям (специальностям), в том числе младших специалистов в высших професси-

ональных училищах и центрах профессионально-технического образования; военная подготовка студентов высших учебных заведений по программе офицеров запаса; переподготовка по специальностям; расширение профиля (повышение квалификации), специализация; подготовка иностранных граждан к поступлению в высшие учебные заведения; подготовка, переподготовка и повышение квалификации иностранных граждан; подготовка к поступлению в высшие учебные заведения граждан Украины).

Итак, наличие множества контрольных полномочий является еще одним показателем уровня централизации системы образования. Анализ контрольных полномочий показал, что наибольшим количеством контрольных полномочий обладают центральные органы управления образования Азербайджана, Кыргызстана, Молдова, Туркменистана. Небольшим объемом контрольных функций обладают министерства образования Армении, Беларусь, Казахстана, Узбекистана. Отсутствуют контрольные полномочия у министерств образования России и Таджикистана.

Библиографический список:

Республика Азербайджан

1. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г.
2. Закон Азербайджанской Республики от 5 июня 2001 г. № 136-III «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)».
3. Закон Азербайджанской Республики от 19 июня 2009 г. № 833-III «Об образовании».
4. Закон Азербайджанской Республики от 10 декабря 2002 г. № 401-III «Об экологическом образовании и просвещении населения».
5. Указ Президента Азербайджанской Республики от 2 сентября 2002 г. № 782 «О совершенствовании Правил выдачи специального разрешения (лицензии) на некоторые виды деятельности».

Республика Армения

1. Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г.
2. Закон Республики Армения от 20 мая 1999 г. № ЗР-297 «Об образовании».
3. Закон Республики Армения от 17 декабря 2001 г. № ЗР-264 «Об экологическом образовании и воспитании населения».
4. Закон Республики Армения от 27 июня 2001 г. № ЗР-193 «О лицензировании».

Республика Беларусь

1. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. № 2875.
2. Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь».
3. Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. № 243-з.
4. Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Республика Казахстан

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.

2. Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 г. № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан».
3. Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 г. № 319-III ЗРК «Об образовании».
4. Закон Республики Казахстан от 11 января 2007 г. № 214-III-ЗРК «О лицензировании».
5. Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 июня 2007 г. № 452 «Об утверждении квалификационных требований, предъявляемых при лицензировании образовательной деятельности».

Кыргызская Республика

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г.
2. Конституционный Закон Кыргызской Республики от 19 октября 2005 г. № 155 «О Правительстве Кыргызской Республики».
3. Закон Кыргызской Республики от 30 апреля 2003 г. № 92 «Об образовании».
4. Закон Кыргызской Республики от 29 июня 2009 г. № 198 «О дошкольном образовании».
5. Закон Кыргызской Республики от 26 ноября 1999 г. № 129 «О начальном профессиональном образовании».
6. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2001 г. № 260 «О лицензировании отдельных видов предпринимательской деятельности».

Республика Молдова

1. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г.
2. Закон Республики Молдова от 31 мая 1990 г. № 64-XII «О Правительстве».
3. Закон Республики Молдова от 21 июля 1995 г. № 547-XIII «Об образовании».
4. Закон Республики Молдова от 30 июля 2001 г. № 451-XV «О регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования».

Российская Федерация

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.
2. Федеральный конституционный закон РФ от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
3. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании».
4. Федеральный закон РФ от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».
5. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».
6. Постановление Правительства РФ от 16.03.2011 № 174 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности».

Республика Таджикистан

1. Конституция Республики Таджикистан от 6.11.1994 г.
2. Конституционный Закон Республики Таджикистан от 12 мая 2001 г. № 28 «О Правительстве Республики Таджикистан».
3. Закон Республики Таджикистан от 22 апреля 2003 г. № 21 «О начальном профессиональном образовании».
4. Закон Республики Таджикистан от 17 мая 2004 г. № 34 «Об образовании».
5. Закон Республики Таджикистан от 19 мая 2009 г. № 531 «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».
6. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 1 сентября 2005 г. № 337 «Об утверждении Положения об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности».

Туркменистан

1. Конституция Туркменистана от 18.11.1992 г. № 691-XII.

2. Закон Туркменистана от 24 ноября 1995 г. № 82-1 «О Кабинете Министров Туркменистана».
3. Закон Туркменистана от 15 августа 2009 г. № 51-IV «Об образовании».
4. Закон Туркменистана от 25 июня 2008 г. № 202-III «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Республика Узбекистан

1. Конституция Республики Узбекистан принята 8.12.1992 г.
2. Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1993 г. № 818-XII «О Кабинете Министров Республики Узбекистан».
3. Закон Республики Узбекистан от 29 августа 1997 г. № 464-I «Об образовании».
4. Закон Республики Узбекистан от 29 августа 1997 г. № 463-I «О Национальной программе по подготовке кадров».
5. Закон Республики Узбекистан от 25 мая 2000 г. № 71-II «О лицензировании отдельных видов деятельности».
6. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 28 июня 2002 г. № 236 «О мерах по реализации Закона Республики Узбекистан «О лицензировании отдельных видов деятельности».
7. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 1 марта 2004 г. № 100 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности негосударственных образовательных учреждений».
8. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 1 марта 2004 г. № 99 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности религиозных образовательных учреждений».

Украина

1. Конституция Украины от 28 июня 1996 г. № 254к/96-ВР.
2. Закон Украины от 16 мая 2008 г. № 279-VI «О Кабинете Министров Украины».
3. Закон Украины от 23 мая 1991 г. № 1060-XII «Об образовании».
4. Закон Украины от 10 февраля 1998 г. № 103/98-ВР «О профессионально-техническом образовании».
5. Закон Украины от 13 мая 1999 г. № 651-XIV «Об общем среднем образовании».
6. Закон Украины от 22 июня 2000 г. № 1841-III «О внешкольном образовании».
7. Закон Украины от 11 июля 2001 г. № 2628-III «О дошкольном образовании».
8. Закон Украины от 17 января 2002 г. № 2984-III «О высшем образовании».
9. Постановление Кабинета Министров Украины от 29 августа 2003 г. № 1380 «О лицензировании образовательных услуг».