

© Г.Н. ЧЕБОТАРЕВ

rector@utmn.ru

УДК 347.191.11:061.1:001:37.01

### **ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ**

*АННОТАЦИЯ.* Статья посвящена особенностям правового положения государственно-общественных объединений в сфере образования и науки. Анализируются нормативные правовые акты, регулирующие деятельность учебно-методических объединений вузов, рассматривается концепция обновления сети государственно-общественных объединений.

*SUMMARY.* The article is devoted to the characteristics of legal status of state and public formations in the sphere of education and science. Normative legal acts, which regulate the work of academic University formations, are considered by the author, as well

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Участие граждан в государственном управлении, государственно-общественные органы, система учебно-методических объединений вузов.

*KEY WORDS.* Participation of citizens in state management, state and public bodies, system of academic University formations.

Право граждан на участие в управлении делами государства, закрепленное ст.ст. 3, 32 Конституции Российской Федерации, с особой силой востребовано активными гражданами в период начавшейся реформы политической системы российского государства. Наряду с назревшей необходимостью совершенствования избирательного законодательства, всей системы народного представительства, предстоит обновить и механизмы повседневного участия граждан в государственном управлении и местном самоуправлении.

Как справедливо пишет в своей статье Владимир Владимирович Путин «современная демократия как власть народа не может сводиться только лишь к «походу к урнам» и им заканчиваться. Демократия, на мой взгляд, заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи» [1].

Среди многочисленных форм участия граждан в управлении делами государства есть как прямые, так и опосредованные, коллективные и индивидуальные, регулярные и эпизодические. Развивается интернет-демократия, формируются институты муниципальной референдумной демократии. Однако несмотря

на значимость и важность непосредственного прямого участия граждан в принятии решений на всех уровнях власти, «доминирующей стратегией вовлечения российских граждан в публично-властные отношения становится не принятие решений самими гражданами, а выработка решений с участием представителей гражданского общества» [2]. И среди таких форм взаимодействия российского государства и гражданского общества является деятельность государственно-общественных объединений и государственно-общественных органов.

В России понятие «государственно-общественные объединения» упоминается в федеральном законодательстве [3]. В текстах отдельных нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти встречаются также упоминания о государственно-общественных органах [4].

Государственно-общественные объединения функционируют и в зарубежных странах. Согласно Закону Республики Беларусь №150-З «О республиканских государственно-общественных объединениях», под республиканским государственно-общественным объединением понимается «основанная на членстве некоммерческая организация, создаваемая для выполнения возложенных на нее государственно-значимых задач». Соответствующие поправки внесены в Гражданский кодекс Республики Беларусь, ст. 117 которого устанавливает, что республиканские государственно-общественные объединения являются самостоятельным видом некоммерческих организаций, наряду с общественными объединениями [5].

Примеров государственно-общественных объединений много и в России, каждый их вид отличается своеобразием, однако у всех у них есть общие черты. Перечисленные организации не являются добровольными, их члены назначаются государственными органами, должностными лицами, их деятельность регулируется, как правило, подзаконными актами. Будучи относительно независимыми от органов государственной власти, эти организации могут действовать с определенной степенью самостоятельности.

Они обладают собственными финансовыми средствами (как правило, формируемыми при участии государства), их сотрудники не являются государственными служащими. Эти организации выполняют государственные функции по вопросам, затрагивающим права, свободы, обязанности и законные интересы граждан.

Значительное количество государственно-общественных объединений в сфере образования и науки существует в форме государственно-общественных органов, представляющих собой разновидность государственно-общественных объединений, созданных по инициативе государства, действующих в тесном взаимодействии с государственными органами, нередко являющимися частью структуры государственного механизма [6].

Как правило, в состав государственно-общественных органов управления образованием входят лица, занимающие соответствующие должности в системе образования, а также представители органов государственной власти и местного самоуправления. В основном такие органы осуществляют координационные функции, обеспечивая взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления с представителями общественности в сфере образования. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре создан государственно-общественный совет по общему образованию [7]. Этот коллегиальный орган

формируется из представителей участников образовательного процесса, других работников образовательных учреждений, представителей общественности, органов государственной власти и местного самоуправления, органов управления в сфере общего образования, а также из представителей граждан, их объединений и организаций, действующих в сфере образования. Его основными задачами являются: участие общественности в определении основных направлений развития системы общего образования, приоритетов образовательной политики автономного округа; развитие форм участия общественности в управлении образованием и повышении качества общего образования, содействие открытости и публичности в деятельности системы общего образования.

Государственно-общественные учебно-методические объединения функционируют и в системе высшего профессионального образования. Их правовой статус регулируется «Типовым положением об Учебно-методическом объединении высших учебных заведений Российской Федерации», утвержденным приказом Минобрнауки РФ [8], а также положениями об учебно-методических объединениях. Так, на базе Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова и Московской государственной юридической академии приказом Минобрнауки РФ создано государственно-общественное учебно-методическое объединение по юридическому образованию высших учебных заведений. Основными задачами объединения являются: участие в разработке проектов государственных образовательных стандартов и примерных учебных планов в области юриспруденции; координация действий научно-педагогической общественности вузов, представителей предприятий, учреждений и организаций в обеспечении качества и развития содержания высшего и послевузовского юридического образования; разработка предложений по структуре высшего и послевузовского юридического образования и содержанию основных образовательных программ в области юриспруденции; экспертиза учебно-методической документации, необходимой для обеспечения процесса подготовки специалистов в сфере высшего и послевузовского профессионального юридического образования.

В состав Учебно-методического объединения по юридическому образованию на добровольных началах в качестве его членов входят представители государственных высших учебных заведений Российской Федерации, независимо от ведомственной подчиненности, и негосударственных вузов, имеющих государственную аккредитацию, в которых реализуются основные образовательные программы по направлению подготовки и специальностям высшего и послевузовского профессионального образования в области юриспруденции, а также предприятий, учреждений и организаций, действующих в системе высшего и послевузовского юридического образования и заинтересованных в совершенствовании подготовки специалистов по специальностям юридического профиля.

Руководство деятельностью Учебно-методического объединения осуществляет коллегиальный орган — Совет УМО, формируемый из представителей ведущих юридических вузов и факультетов. Между заседаниями Совета руководство деятельностью УМО осуществляет Президиум, избираемый Советом УМО, а между заседаниями Президиума — председатели Совета УМО, утверждаемые Минобрнауки России. В состав УМО в качестве структурных подразделений входят учебно-методические советы и учебно-методические комис-

---

сии. Председателями Совета УМО и его Президиума являются ректоры Московского государственного университета и Московской государственной юридической академии.

Учебно-методические советы, входящие в структуру УМО, созданы в федеральных округах на базе юридических вузов или юридических факультетов университетов.

В связи с закончившимся публичным обсуждением проекта Федерального закона «Об образовании», предусматривающего существенное повышение роли государственно-общественных объединений в проведении общественной экспертизы проектов образовательных программ, общественной аккредитации вузов, Ассоциацией классических университетов России и МГУ им. М.В. Ломоносова разработана концепция организации сети государственно-общественных объединений, действующих в системе высшего и послевузовского профессионального образования.

Для координации работы всех УМО вузов по группе родственных направлений подготовки (специальностей) ВПО и соответствующей им группе специальностей послевузовского образования предлагается создать Координационный совет профессионального образования по научно-образовательной области и Координационный совет по дополнительному профессиональному образованию.

Осуществлять общую координацию деятельности всех государственно-общественных объединений, действующих в разных областях знаний, на всех уровнях профессионального образования — начального, среднего, высшего, послевузовского и дополнительного, ставить и решать задачи стратегического характера, по мнению авторов концепции, должен Координационный совет государственно-общественных объединений. При нем предлагается создать постоянно действующую комиссию из числа заместителей председателей Советов УМО вузов, экспертов ВАК, представителей ассоциаций образовательных учреждений и профессиональных ассоциаций для подготовки проектов нормативных и методических документов по заданию Координационного совета.

Понятен замысел разработчиков Концепции: упорядочить работу многочисленных УМО, обновить их функции в условиях реформы профессионального образования, обеспечить эффективное взаимодействие федеральных исполнительных органов власти, сообществ научно-педагогических работников при формировании образовательных и профессиональных стандартов, при государственной и общественно-профессиональной оценке качества образовательных программ. Однако возможность эффективного функционирования предлагаемой сети государственно-общественных объединений вызывает некоторые сомнения по ряду причин.

Во-первых, несмотря на упоминание в ряде федеральных законов возможности создания и деятельности государственно-общественных объединений, их правовой статус законодательно не определен.

Во-вторых, для организации работы УМО, Координационных советов потребуются немалые финансовые ресурсы. В базовых вузах необходимо иметь специальные структурные подразделения по обеспечению работы учебно-методического объединения, развитую систему информационной поддержки вузов в открытом доступе, сформированные механизмы для организации сетевого взаимодействия вузов. Да и на обеспечение деятельности Координационных

советов, комиссий экспертов потребуются значительные средства. Одних взносов вузов, входящих в соответствующие УМО, будет явно недостаточно.

Финансовая проблема могла бы решиться по аналогии с обеспечением деятельности Российской академии образования. Она является некоммерческой научной самоуправляемой организацией, созданной в форме государственной академии наук. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации ей предоставляется субсидия из федерального бюджета на реализацию программы фундаментальных научных исследований, финансовое обеспечение выполнения государственного задания по оказанию государственных услуг физическими и юридическими лицами, а также на осуществление инвестиций в целях поддержки и развития научной, производственной и социальной инфраструктуры.

Финансовая поддержка государством деятельности государственно-общественных объединений в области образования и науки должна быть в основном направлена на разработку и постоянное обновление учебно-методического обеспечения реализации образовательных программ, на оказание реальной информационно-методической помощи всем образовательным учреждениям, входящим в УМО.

Софинансирование этих работ могли бы обеспечить и заинтересованные в обновлении содержания образования объединения работодателей.

В-третьих, есть опасность того, что формируемые Координационные советы будут представлять прежде всего интересы вузов, имеющих особый статус. (авторами концепции предлагается включить в их состав лишь ректоров вузов, имеющих такой статус — МГУ, СПбГУ, НИУ, ФУ).

В России, помимо названных, есть еще десятки ведущих вузов, обеспечивающих качественное образование, высокий уровень научных исследований и претендующих на равноправное представительство в руководящий орган государственно-общественных объединений.

И, наконец, в-четвертых, допуская целесообразность создания учебно-методических объединений на базе двух-трех высших учебных заведений, все же представляется нежелательным утверждение председателями советов УМО одновременно двух или даже трех ректоров данных базовых вузов. Предпочтительнее, на наш взгляд, предусмотреть возможность ректорам поочередно осуществлять руководство деятельностью Совета.

Несмотря на изложенные соображения, формирование сети государственно-общественных объединений в сфере образования и науки представляется назревшей, весьма актуальной задачей органов государственной власти и вузовского сообщества. Ее решение послужит установлению общественного согласия в определении наиболее оптимальных путей и методов модернизации профессионального образования.

Государственно-общественные объединения представляют собой лишь один из многих существующих способов участия граждан в управлении делами государства, однако определение и законодательное закрепление их правового статуса имеет большое значение для развития демократических основ государственного управления. Поэтому полагаем, что назрела необходимость принятия федерального закона «О государственно-общественных объединениях».

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. № 20. 06.02.2012.
2. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. н. Саратов, 2012. С. 4.
3. См., например, ст.51 Федерального закона от 19.05.1995 №82-ФЗ (ред. от 02.02.2006) «Об общественных объединениях»// СЗ РФ. 1995 №21. Ст. 1930; п.4 ст.12, п.4 ст. 15 Федерального закона от 22.08.1996 №125-ФЗ (ред. от 15.07.2008) «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // СЗ РФ. 1996. №35. Ст.4135.
4. См., например: Приказ Минобразования РФ от 01.02.2000 № 305 (ред. от 09.09.2002) «О реализации решения коллегии Минобразования России от 18.01.2000 № 1/1 «О программе развития среднего профессионального образования России на 2000-2005 годы» // Вестник образования России. 2002. № 22.
5. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. №218-З// Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, 1999 г., № 7-9, ст. 101.
6. Об особенностях правового статуса государственно-общественных органов см.: Чебогарев Г.Н. Особенности реализации конституционного принципа разделения властей в Российской Федерации на современном этапе // Вестник ТюмГУ, №2, 2009. С. 17-24.
7. Ст. 8 Закона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 16.10.2006 № 104-оз (ред. от 28.06.2007) «О государственно-общественном управлении в сфере общего образования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры»// Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 31 октября 2006 г. № 10. Ст. 1112; Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 10.08.2007 № 204-п «О создании государственно-общественного совета по общему образованию Ханты-Мансийского автономного округа — Югры»// Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. 31.08.2007. № 8. Ст. 1252.
8. Приказ Минобразования РФ от 17.04.2001 № 1742 (с изм. от 22.03.2006) «Об утверждении Типового положения об Учебно-методическом объединении высших учебных заведений Российской Федерации»// Бюллетень Минобразования РФ. 2001. № 7.