

В.Г. БОРОВИК,
начальник отдела Управления надзора и контроля
за деятельностью органов исполнительной власти
субъектов Российской Федерации,
заслуженный учитель Российской Федерации



ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ

Общественное участие — это непрерывный процесс взаимодействия между учреждением (организацией), ответственным за принятие решения, и гражданами, чьи интересы могут быть затронуты прямыми или косвенными последствиями планируемого решения (заинтересованная общественность), а также государственными органами различного уровня, регулирующими данный вид деятельности. Принцип общественно-го участия подразумевает, что интересы всех слоев общества должны быть представлены и учтены в процессе принятия решений, а также включенность граждан в принятие решений и контроль за их исполнением.

Существует несколько уровней общественного участия. Среди них можно выделить следующие:

- реальное участие (гражданское управление, наделение полномочиями, партнерство, планирование);
- «символическое» участие (оплачиваемое участие, учет мнения, консультации, информирование);
- отсутствие участия («терапия», манипулирование).

Государственно-общественное управление и его признаки

Одним из основных принципов государственной политики Российской Федерации в области образования является принцип демократического, государственно-общественного характера управления образованием. Усиление роли общественности в решении проблем образования становится одной из главных тенденций развития государственной образовательной политики. Государственно-общественный характер управления в сфере образования подразумевает постоянное участие и взаимодействие в управлении образованием, с одной стороны, различных субъектов, выражающих и представляющих интересы, политику, гарантии и компетенцию государства в области образования, и, с другой стороны, различных субъектов, выражающих интересы в области образования гражданского общества, населения. Стратегические цели образования могут быть достигнуты только в процессе постоянного взаимодействия образовательной системы с представителями экономики, науки, культуры, здравоохранения, всех заинтересованных ведомств и общественных организаций, с родителями и работодателями.

Государственно-общественное управление образованием развивается на основе принципов, предполагающих открытость и демократичность, взаимодействие и согласованность, участие и соуправление. Признаками государственно-общественного управления можно считать наличие совместной управленческой деятельности госу-

дарственных и негосударственных структур по руководству образовательными проектами; наличие процедуры принятия решения соответствующим органом управления образованием, предусматривающей обязательное согласование проекта решения с представителями общественности; делегирование части властных полномочий соответствующих органов управления образованием структурам, представляющим интересы определенных групп общественности.

Правовая основа государственно-общественного управления

Правовой основой организации и деятельности государственно-общественного управления в сфере образования являются Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О некоммерческих организациях», Федеральный закон «Об общественных объединениях», Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Цели государственно-общественного управления

Государственно-общественное управление в сфере образования создается, функционирует и развивается в целях:

- развития сферы образования в интересах как общества, так и государства, наиболее полной реализации государственных гарантий и соблюдения прав граждан в области образования;
- вовлечения общественности в формирование и реализацию образовательной политики;
- регулирования отношений, возникающих между органами государственной власти в части их полномочий по реализации государственной политики и обеспечения государственных гарантий в области образования и обществом — участниками образовательного процесса, представителями населения — по поводу условий, процесса и результатов предоставления и получения гражданами образования, иных образовательных услуг.

Общественное участие в управлении образованием призвано способствовать росту влияния общества на качество общего образования и его доступность для всех слоев населения, повышение эффективности деятельности сферы образования, ее открытости для общественности. Под общественным участием в управлении образованием понимается такое управление, в котором сочетается деятельность субъектов управления общественной и государственной природы, направленная на организацию функционирования и развития сферы образования. Система общественного участия включает в себя всех участников образовательного процесса, их органы управления и органы государственного управления образованием; нормативно-правовую базу, регламентирующую деятельность субъектов общественного управления образованием, процедуры и механизмы их взаимодействия.

Общественное участие в управлении образованием возможно на трех уровнях:

- уровне образовательного учреждения;
- уровне муниципалитета;
- уровне субъекта Российской Федерации.

Общественный контроль

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года необходимым условием для формирования инновационной экономики является модернизация системы образования, являющейся основой динамичного экономического роста и социального развития общества, фактором благополучия граждан и безопасности страны. Стратегической целью государственной политики в области образования является повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

Реализация этой цели предполагает решение ряда задач, в том числе решение таких задач, как формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях путем создания:

- прозрачной, открытой системы информирования граждан об образовательных услугах, обеспечивающей полноту, доступность, своевременное обновление и достоверность информации;
- прозрачной, объективной системы оценки индивидуальных образовательных достижений учащихся как основы перехода к следующему уровню образования;
- механизмов участия потребителей и общественных институтов в осуществлении контроля и проведении оценки качества образования.

Одним из способов обеспечения законности и эффективности деятельности системы образования является общественный контроль. О необходимости общественного контроля в государственном управлении говорили еще древние философы, в частности, Аристотель. В современных условиях роль и значение общественного контроля возрастают в связи с потребностями модернизации и повышения качества образования. Основной чертой общественного контроля, отличающей его от государственного контроля, является то, что он не обладает властным характером и осуществляется от имени общественности.

Формы общественного контроля

Осуществление общественного контроля в сфере образования возможно в форме участия общественности в процедурах государственной аккредитации образовательных учреждений; государственного контроля качества образования; надзора за соблюдением образовательными учреждениями лицензионных требований и условий; надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования; а также общественного наблюдения при проведении государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего образования или среднего (полного) общего образования.

К проведению мероприятий по государственной аккредитации образовательных учреждений, государственного контроля качества образования, государственного надзора за соблюдением образовательными учреждениями лицензионных требований и условий; государственного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования привлекаются аккредитованные эксперты и экспертные организации. Решение о привлечении экспертов и экспертных организаций к проведению указанных мероприятий принимается уполномоченным органом на основании результатов их отбора из числа экспертов и экспертных организаций, аккредитованных

НАШИ КОНСУЛЬТАЦИИ

на соответствующий вид деятельности по контролю и надзору в сфере образования. В соответствии с условиями гражданско-правового договора, заключенного с экспертом, эксперту выплачивается вознаграждение и возмещаются расходы по проезду до места нахождения лицензиата, в отношении которого проводится мероприятие по лицензионному контролю, и обратно до места жительства эксперта, а также расходы по найму жилого помещения за период проживания вне постоянного места жительства в связи с проведением соответствующего контрольного мероприятия.

Права экспертов

Эксперты и представители экспертных организаций с целью проведения мероприятий по контролю запрашивают документы и материалы по вопросам, подлежащим проверке, а также устные и письменные объяснения уполномоченных должностных лиц органа управления, организации, иных работников органа управления или организации по вопросам, подлежащим проверке.

Эксперты и представители экспертных организаций с целью проведения мероприятий по контролю имеют право:

- посещать орган управления и организацию в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, при предъявлении копии распорядительного акта уполномоченного органа о проведении проверки и служебного удостоверения (иного документа, подтверждающего их полномочия);
- проводить наблюдение за ходом образовательного процесса;
- проводить оценку знаний и умений обучающихся в различных формах, в том числе в форме тестирования, собеседования, письменного или устного опроса, контрольной работы;
- проводить беседы с обучающимися, воспитанниками организации, их родителями (законными представителями), работниками органа управления или организации по вопросам, подлежащим проверке.

В то же время, строго говоря, общественный контроль в полном понимании его предназначения реализуется только **в форме общественного наблюдения при проведении государственной (итоговой) аттестации обучающихся**. Как отмечалось выше, при проведении процедур государственной аккредитации образовательных учреждений, государственного контроля качества образования, надзора за соблюдением образовательными учреждениями лицензионных требований и условий, надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования привлекаются эксперты на основании отбора. Критерием такого отбора является специализация эксперта в той или иной области. То есть, экспертом не может быть любой гражданин. Так, при проведении аккредитационной экспертизы соответствия содержания и качества подготовки обучающихся и выпускников образовательного учреждения по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам, федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям в состав комиссии включаются эксперты в области проведения государственной аккредитации. То есть, эксперт должен быть специалистом в области государственной аккредитации образовательных учреждений.

Общественное наблюдение

Система общественного наблюдения представляет собой взаимодействие при проведении государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образова-

НАШИ КОНСУЛЬТАЦИИ

тельные программы основного общего образования или среднего (полного) общего образования:

- общественных наблюдателей;
- Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (*далее — Росособрнадзор*);
- органов, осуществляющих управление в сфере образования;
- учредителей российских образовательных учреждений, расположенных за пределами территории Российской Федерации, имеющих государственную аккредитацию и реализующих основные образовательные программы среднего (полного) общего образования;
- имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждений, реализующих основные общеобразовательные программы среднего (полного) общего образования, независимо от их организационно-правовой формы и подчиненности (*далее — образовательные учреждения*).

Общественными наблюдателями при проведении государственной (итоговой) аттестации и рассмотрении апелляций признаются совершеннолетние дееспособные граждане Российской Федерации, получившие аккредитацию в порядке, установленном Положением о системе общественного наблюдения при проведении государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего образования или среднего (полного) общего образования (приказ Минобрнауки России от 29 августа 2011 г. № 2235).

Ограничения при определении общественных наблюдателей

Общественными наблюдателями может быть любой гражданин, кроме работников:

- Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки;
- органов, осуществляющих управление в сфере образования;
- образовательных учреждений;
- учредителей российских образовательных учреждений, расположенных за пределами территории Российской Федерации, имеющих государственную аккредитацию и реализующих основные образовательные программы среднего (полного) общего образования.

То есть, ограничения для общественных наблюдателей предусмотрены не по квалификационному признаку, а только по принадлежности к определенной организации.

Кроме того, немаловажным является то обстоятельство, что деятельность общественных наблюдателей осуществляется на безвозмездной основе.

Аккредитация общественных наблюдателей

Аккредитация граждан в качестве общественных наблюдателей осуществляется по их личным заявлениям с указанием конкретного места (пункта) проведения экзамена на один или несколько экзаменов по общеобразовательным предметам, включенным в государственную (итоговую) аттестацию, проводимую в любых формах, установленных законодательством Российской Федерации в области образования (*далее — экзамен*), и(или) на рассмотрение апелляций.

Аккредитацию граждан в качестве общественных наблюдателей осуществляют:

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие управление в сфере образования;

НАШИ КОНСУЛЬТАЦИИ

- органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования;

- учредители российских образовательных учреждений, расположенных за пределами территории Российской Федерации и имеющих государственную аккредитацию.

Аккредитация граждан в качестве общественных наблюдателей на экзамен по включенным в государственную (итоговую) аттестацию общеобразовательным предметам завершается не позднее, чем за две недели до установленной в соответствии с законодательством Российской Федерации в области образования даты проведения экзамена по соответствующему общеобразовательному предмету.

Аккредитация граждан в качестве общественных наблюдателей на рассмотрение апелляций о несогласии с выставленными отметками (баллами) завершается не позднее, чем за две недели до даты рассмотрения апелляций.

В целях организованного обеспечения аккредитации граждан в качестве общественных наблюдателей уполномоченные органы, устанавливающие даты проведения экзаменов, а также конфликтные комиссии, устанавливающие даты рассмотрения апелляций, не позднее чем за месяц до начала проведения государственной (итоговой) аттестации направляют в аккредитующие органы графики проведения экзаменов и рассмотрения апелляций.

Решение об аккредитации гражданина в качестве общественного наблюдателя принимается аккредитующим органом в течение пяти рабочих дней с момента получения заявления при наличии одновременно следующих условий:

- гражданин не является работником Рособрнадзора, органов, осуществляющих управление в сфере образования; образовательных учреждений; учредителей российских образовательных учреждений, расположенных за пределами территории Российской Федерации, имеющих государственную аккредитацию и реализующих основные образовательные программы среднего (полного) общего образования;

- отсутствует конфликт интересов, выражающийся в наличии у гражданина и(или) его близких родственников личной заинтересованности в результате аккредитации его в качестве общественного наблюдателя.

Статус общественных наблюдателей подтверждается удостоверением общественного наблюдателя, выдаваемым аккредитующим органом.

Права общественного наблюдателя

Общественный наблюдатель имеет право:

- получать необходимую информацию и разъяснения от аккредитующего органа по вопросам порядка проведения государственной (итоговой) аттестации;

- присутствовать на месте (в пункте) проведения экзамена, в том числе находиться в аудиториях, в которых проводится экзамен;

- присутствовать при рассмотрении апелляций;

- осуществлять наблюдение за проведением государственной (итоговой) аттестации и(или) рассмотрением апелляций в специально организованном месте (стол, стул, ручка, бумага);

- незамедлительно информировать уполномоченного представителя государственной экзаменационной комиссии субъекта Российской Федерации или экзаменационной комиссии о нарушениях установленного порядка проведения государственной (итоговой) аттестации на месте (в пункте) организации и проведения экзамена и(или) рассмотрения апелляций;

НАШИ КОНСУЛЬТАЦИИ

- сообщать, направлять в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и(или) орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий управление в сфере образования, Рособрнадзор, информацию о выявленных им нарушениях установленного порядка проведения государственной (итоговой) аттестации и(или) рассмотрения апелляций, а также комментарии, предложения по совершенствованию проведения государственной (итоговой) аттестации и(или) рассмотрения апелляций;

- получать информацию от органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего управление в сфере образования, или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, Рособрнадзора о принятых мерах по выявленным им фактам нарушения порядка проведения государственной (итоговой) аттестации и(или) рассмотрения апелляций.

Общественный наблюдатель не вправе:

- нарушать ход проведения государственной (итоговой) аттестации, рассмотрения апелляций;

- оказывать содействие или отвлекать обучающихся при выполнении ими экзаменационных работ (при рассмотрении апелляций);

- в местах проведения государственной (итоговой) аттестации использовать средства связи и электронно-вычислительной техники (в том числе калькуляторы).

Общественный наблюдатель обязан:

- при осуществлении общественного наблюдения иметь при себе документ, удостоверяющий личность, и удостоверение общественного наблюдателя;

- соблюдать установленный порядок проведения государственной (итоговой) аттестации.

При несоблюдении указанных обязанностей аккредитующий орган принимает решение о лишении гражданина аккредитации и изъятии удостоверения общественного наблюдателя.

Заключение

Формирование гражданского общества и построение правового государства в России актуализируют вопросы осуществления общественного контроля во всех сферах государственной жизни. Современная теория общественного контроля исходит из того, что в качестве субъекта его организации могут выступать государство и само общество. В настоящее время становление института общественного контроля, в том числе в сфере образования, в России невозможно без участия государства.

Отметим, что общественный контроль не противопоставляется государственному контролю и не подменяет его. Таким образом, можно говорить об органической взаимосвязи между государственным и общественным контролем и их взаимодействии в достижении единых целей контрольной деятельности. Сочетание государственного и общественного контроля позволяет получать объективную информацию о существующих противоречиях в сфере образования и предпринимать соответствующие действия для разрешения возникающих проблемных ситуаций.