

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ не заменяет контроля государственного

Владимир Григорьевич Боровик,
*начальник отдела Управления надзора и контроля
за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ,
Заслуженный учитель России*

Один из основных принципов государственной политики России в области образования — принцип демократического, государственно-общественного характера управления образованием. Усиление роли общественности в решении проблем образования становится одной из главных тенденций развития государственной образовательной политики.

- общественное участие • государственно-общественное управление
- правовые основы • эксперты • общественные наблюдатели

Существует несколько уровней общественного участия. Среди них можно выделить реальное участие (гражданское управление, наделение полномочиями, партнёрство, планирование); «символическое» участие (оплачиваемое участие, учёт мнения, консультации, информирование); отсутствие участия («терапия», манипулирование).

Государственно-общественное управление и его признаки

Государственно-общественный характер управления в сфере образования подразумевает постоянное участие и взаимодействие в управлении образованием, с одной стороны, субъектов, выражающих и представляющих интересы, политику, гарантии и компетенцию государства в области образования, и, с другой стороны, 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 государственных 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 органов

управления образованием структурам, представляющим интересы определённых групп общественности.

Правовая основа государственно-общественного управления

Правовой основой организации и деятельности государственно-общественного управления в сфере образования являются Конституция РФ, Закон РФ «Об образовании», Федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», другие нормативные правовые акты России и субъектов РФ.

Цели государственно-общественного управления

Государственно-общественное управление в сфере образования создаётся, 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 между органами государственной власти в их полномочиях при обеспечении государственных гарантий в сфере образования и обществом — участниками образовательного процесса, представителями населения по поводу условий, процесса и результатов предоставления и получения гражданами образования, других образовательных услуг.

Под общественным участием в управлении образованием понимается такое управление,

в котором сочетается деятельность субъектов общественного и государственного управления, направленная на организацию функционирования и развития сферы образования. Система общественного участия включает 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 уровне школы; муниципалитета; субъекта РФ.

Общественный контроль

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года необходимым условием для формирования инновационной экономики становится модернизация системы образования, как основа динамичного экономического роста и социального развития общества, фактор благополучия граждан и безопасности страны. Стратегическая цель государственной политики в области образования — повысить доступность качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

Предполагается решить ряд задач, в том числе задачу формирования механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участия потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях, создание прозрачной, открытой системы информирования граждан об образовательных услугах, обеспечивающую полноту, доступность, своевременное обновление и достоверность информации; прозрачную, объективную систему оценки индивидуальных образовательных достижений

учащихся как основу перехода к следующему уровню образования; надёжные механизмы участия потребителей и общественных институтов в контроле и оценке качества образования.

Один из способов обеспечить законность и эффективность деятельности системы образования — общественный контроль. В современных условиях роль и значение общественного контроля возрастают в связи с потребностями модернизации образования, повышения его качества. Основная черта общественного контроля: он осуществляется от имени общественности.

Формы общественного контроля

Общественный контроль в сфере образования возможен в форме участия общественности в процедурах государственной аккредитации школ, надзора за соблюдением школами лицензионных требований и условий; надзора за соблюдением законодательства РФ в области образования; а также общественного наблюдения при государственной (итоговой) аттестации учащихся, освоивших образовательные программы основного общего или среднего (полного) общего образования.

К государственной аккредитации школ, государственному контролю качества образования, государственному надзору за соблюдением школами лицензионных требований и условий привлекаются аккредитованные эксперты и экспертные организации, отобранные уполномоченным органом на основании результатов их отбора из числа экспертов и экспертных организаций, аккредитованных на соответствующий вид деятельности по контролю и надзору в сфере образования.

Критерием такого отбора становится специализация эксперта в той или иной области. Так, при аккредитационной экспертизе соответствия содержания и качества подготовки учащихся и выпускников школ по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям в состав комиссии включаются эксперты в сфере государственной аккредитации школ.

В соответствии с условиями гражданско-правового договора, заключённого с экспертом, ему выплачивается вознаграждение и возмещаются расходы за проезд до места нахождения лицензиата, в отношении которого проводится лицензионный контроль, 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 запрашивают документы и материалы по проверяемому вопросу, а также устные и письменные объяснения уполномоченных должностных лиц органа управления, организации, других работников органа управления или организации по этим вопросам.

Эксперты и представители экспертных организаций имеют право: посещать орган управления и организацию в порядке, установленном законодательством РФ, при предъявлении копии распорядительного акта уполномоченного органа о проведении проверки и служебного удостоверения (другого документа, подтверждающего их полномочия); наблюдать за ходом образовательного процесса; оценивать знания и умения учащихся в различных формах, в том числе в форме тестирования, собеседования, письменного или устного опроса, контрольной работы; проводить беседы с учащимися, воспитанниками, их родителями (законными представителями), работниками органа управления или организации по проверяемым вопросам.

В то же время, строго говоря, общественный контроль в полном понимании его предназначения осуществляется сегодня только в форме общественного

наблюдения при государственной (итоговой) аттестации учащихся.

Общественное наблюдение

Система общественного наблюдения представляет собой взаимодействие при проведении государственной (итоговой) аттестации учащихся, освоивших образовательные программы основного общего или среднего (полного) общего образования: общественных наблюдателей; Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор); органов, осуществляющих управление в сфере образования; учредителей российских школ, расположенных за пределами территории России, имеющих государственную аккредитацию и работающих по основным образовательным программам среднего (полного) общего образования; школ, имеющих государственную аккредитацию, работающих по основным общеобразовательным программам среднего (полного) общего образования, независимо от их организационно-правовой формы и подчинённости.

Общественными наблюдателями при государственной (итоговой) аттестации и рассмотрении апелляций признаются совершеннолетние дееспособные граждане России, получившие аккредитацию в порядке, установленном Положением о системе общественного наблюдения при государственной (итоговой) аттестации учащихся, 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 России, имеющих государственную аккредитацию и работающих по основным образовательным программам среднего (полного) общего образования. Таким образом, ограничения для общественных наблюдателей предусмотрены не по квалификационному признаку, а только по принадлежности к определённой организации.

Немаловажно и то, что общественные наблюдатели действуют 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, включённым в государственную (итоговую) аттестацию, проводимую в любых формах, установленных законодательством России в области образования и (или) на рассмотрение апелляций.

Аккредитацию граждан в качестве общественных наблюдателей осуществляют: органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие управление в сфере образования; органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования; учредители российских школ, расположенных за пределами России и имеющих государственную аккредитацию.

Аккредитация граждан в качестве общественных наблюдателей на экзамен по включённым в государственную (итоговую) аттестацию по общеобразовательным предметам завершается не позднее, чем за две недели до установленной

в соответствии с законодательством России в области образования даты проведения экзамена.

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.

Для 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 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 России, 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 его аккредитации 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

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

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;

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

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

- получать информацию от органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего управление в сфере образования, или органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего полномочия Российской Федерации

Федерации в области образования, переданные органам государственной власти субъектов РФ, Рособнадзора о принятых мерах по выявленным им фактам нарушения порядка государственной (итоговой) аттестации и (или) рассмотрения апелляций.

Общественный наблюдатель не вправе:

- нарушать ход государственной (итоговой) аттестации, рассмотрения апелляций;
- оказывать содействие или отвлекать учащихся при выполнении ими экзаменационных работ (при рассмотрении апелляции);
- в местах проведения государственной (итоговой) аттестации использовать средства связи и электронно-вычислительной техники (в том числе калькуляторы).

Общественный наблюдатель обязан иметь при себе документ, удостоверяющий личность, и удостоверение общественного наблюдателя; соблюдать установленный порядок проведения государственной (итоговой) аттестации.

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

* * *

Становление института общественного контроля, в том числе в сфере образования, в России сегодня невозможно без участия государства. Общественный контроль не противопоставляется государственному контролю, не подменяет его: 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 противоречиях в сфере образования и предпринимать соответствующие действия для разрешения возникающих проблемных ситуаций. **НО**