

DOI 10.31483/r-100828

Черненко Ольга Борисовна**Мамонтова Юлия Павловна****Кузьменко Александра Александровна**

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ИНСТРУМЕНТ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

***Аннотация:** в современных условиях государственного управления системой образования первоочередную роль играют вопросы транспарентности и подотчетности общественному сектору, как основному субъекту управления в демократических государствах. Общественный контроль выступает действенным инструментом, позволяющим трансформировать государственное управление в публичное, в т.ч. в сфере образования. В исследовании авторами представлены этапы развития общественного контроля, представлена классификация методов его проведения, а главное, на основе структурного анализа проблем современного периода развития общественного контроля в сфере образования предложены пути их преодоления и перехода на качественно новый уровень управления системой образования в условиях принципа транспарентности.*

***Ключевые слова:** общественный контроль, система образования, сфера российского образования, государственное управление, транспарентность, публичность.*

***Abstract:** in modern conditions of public administration of the education system the issues of transparency and accountability to the public sector as the main subject of governance in democratic states play a primary role. Public control is an effective tool for transforming public administration into public administration, including in the field of education. In the study the authors present the stages of development of public control, a classification of methods of its implementation, and most importantly, based on a structural analysis of the problems of the modern period of development of public*

control in the field of education, ways to overcome them and transition to a qualitatively new level of management of the education system under the principle of transparency are proposed.

Keywords: *public control, the education system, the sphere of Russian education, public administration, transparency, publicity.*

Мировой опыт демонстрирует эффективность системы публичного управления, что обусловлено привлечением к принятию управленческих решений по общественно значимым вопросам, в том числе выбора вектора экономического развития страны и регионов с опорой на их внутренние ресурсы и конкурентные преимущества, институтов гражданского общества. Публичное управление позволяет гражданам страны участвовать в разработке государственной политики и реформ по ее реализации, что повышает их качество, так как уже на стадии разработки было учтено общественное мнение.

В условиях представительской демократии, когда право гражданина на участие в управлении государством передается (то есть отчуждается) избранным представителям, общественный контроль является одним из действенных инструментов непосредственной демократии, народовластия. В системе образования общественный контроль, оставаясь одним из ключевых направлений активности гражданского общества, выполняет особую роль. От эффективности общественного контроля напрямую зависит эффективность госуправления системой образования, в том числе защита от коррупционных рисков.

Общественный контроль, являясь институтом гражданского общества, формирующим обратную связь общества и органов власти, при внедрении в систему государственного управления обеспечивает ее транспарентность, ориентированность на учет гражданских инициатив и подотчетность обществу, то есть формирование принципов публичного управления.

Органы государственной власти и местного самоуправления, а также иные организации публичного управления обязаны знакомиться и учитывать в своей

деятельности итоговые документы, разработанные в ходе реализации общественного контроля в сфере образования. В отдельных предусмотренных законодательством случаях органы власти должны использовать основные выводы и включать в свои рабочие документы рекомендации, предложенные в документах субъектов общественного контроля, в том числе при оценке эффективности деятельности государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций сферы образования.

Вопреки опасениям, что общественный контроль может оказать негативное воздействие на органы власти, дестабилизировать систему государственного управления системой образования, государственная власть, напротив, оказывается кровно заинтересованной в общественном контроле, который обеспечивает ее долгосрочную устойчивость и снимает часть актуальных проблем. Однако эффективность взаимодействия зависит от того, насколько восприимчивы органы власти к сигналам общественного контроля в сфере образования.

В современных российских условиях эффективный инструмент реализации общественного контроля, к сожалению, пока так и не создан, несмотря на то, что многое уже сделано особенно в части нормативно-правовой базы. Анализ общественно-политической системы России демонстрирует, что она не соответствует отдельным гражданско-демократическим критериям, в частности таким, как подотчетность органов государственной и муниципальной власти гражданами, использование общественного контроля за деятельностью исполнительной власти как инструмента обратной связи власти и общества.

Вышей руководящий состав страны осознает отсутствие единой слаженной системы общественного контроля в России и предпринимает определенные шаги по ее созданию. Однако, принимаемых мер явно недостаточно, поскольку они не позволяют решить ключевых проблем, стоящих перед организацией действенной системы гражданского контроля, в частности проблем эффективности работы органов государственного и муниципального связанных с коррупцией и удовлетворенностью народа властью, что перерастает в социальную напряженность и недовольство.

Исследование существующих несовершенств гражданского контроля со стороны российского общества в сфере образования обуславливает важность их классификации с целью подбора действенного инструментария по элиминированию проблем. Представляется необходимым систематизировать их путем группировки в три базовых взаимосвязанных между собой блока: организационно-управленческий, нормативно-управленческий и социально-управленческий.

В первую очередь необходимо рассмотреть нормативно-управленческий блок проблем развития общественного контроля в сфере российского образования, который является системообразующим. Одна из проблем состоит в том, что существующее правовое регулирование общественного контроля в Российской Федерации фрагментарно и поверхностно. Трактовки ряда нормативных актов, в том числе федеральных законов, носят общий, размытый характер, не определяя основного, конкретного пошагового порядка реализации субъектами функции гражданского контроля со стороны общественных институтов и отдельных индивидов.

Если оценивать правовую практику и размах законодательства, регламентирующего общественный контроль в России, то создано внушительное количество законов определяющих специфику контроля в конкретных сферах, например, сюда можно отнести: Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. №7-ФЗ, Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» от 22.11.1995 г. №171-ФЗ, Федеральный закон от «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» 10.06.2008 г. №76-ФЗ, Федеральный закон «О полиции» от 7.02.2011 г. №3-ФЗ, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. №273-ФЗ и др.

По мнению управленцев-практиков, законодательная основа в области общественного контроля недостаточно проработана, тревожит качество регионального законодательства, неэффективность деятельности муниципальных общественных палат и общественных советов, их безынициативность. 50–70% региональных общественных палат осуществляют формальную деятельность в направлении общественного контроля, что, в первую очередь связано с зависимостью от региональной власти.

Основной проблемой общественного контроля общественно-управленческого блока является инертность подавляющей части населения, неготовность граждан и общественных организаций, в том числе из-за исторически сложившейся в течении длительного периода низкой политико-правовой культуры, тратить свое время на контроль госуправления, в том числе по причине уверенности, что от отдельного гражданина ничего не зависит и он ничего не изменит в сложившейся системе. Отдельной проблемой выступает отсутствие компетентных независимых экспертов в сфере общественного контроля, которые не связаны с деятельностью органов власти, данная проблема особенно остра для регионального и муниципального уровней, поэтому задача формирования и развития гражданского правосознания является ключевой, определяющей решение других задач общественного контроля.

Международная правозащитная организация Freedom House ежегодно публикует доклад «О состоянии свободы в мире» (Freedom in the World). В 2021 по результатам оценки 195 стран мира году Россия занимает 172 место (набрав 20 баллов из 100, отнесена к несвободным государствам), уступив в рейтинге таким странам как Оман, Габон, Эфиопия, Руанда [4].

АНО «Левада-Центр» в августе 2020 года проведен опрос общественного мнения, посвященный доверию к основным социальным институтам, результаты которого представлены на рисунке 1 [5].

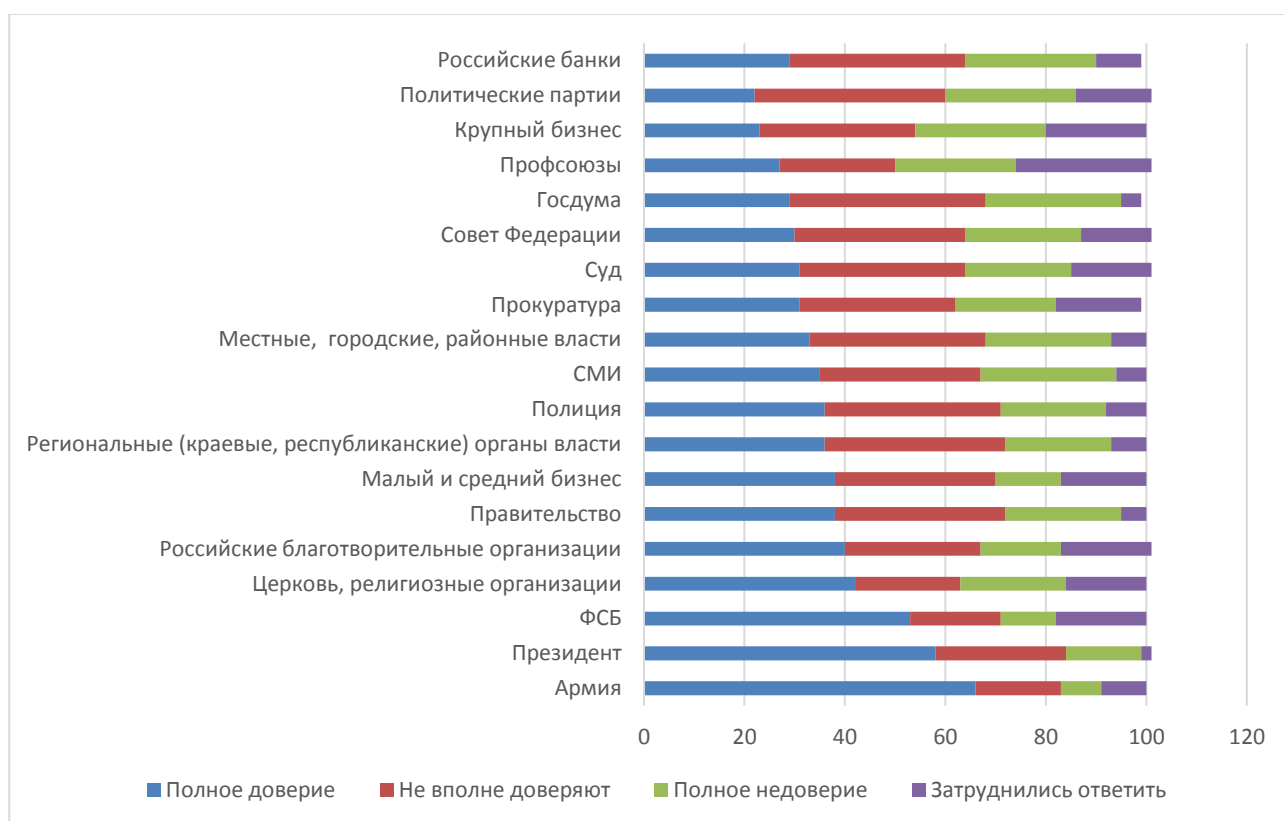


Рис. 1. Удовлетворенность российских граждан функционированием общественных институтов

Еще одно негативное обстоятельство (организационно-управленческий блок проблем) состоит в разной степени институционализации общественного участия в гражданском контроле системы образования. К сожалению, приходится констатировать тот факт, что при большом числе сформированных субъектов гражданского контроля, большая их часть создана по инициативе органов власти и взаимосвязаны с ними. Власть заинтересована в функционировании именно таких субъектов общественного контроля, поддерживая их через формируемые благоприятные институциональные условия, определяя неофициальные пределы функционирования независимых субъектов, созданных «снизу». Тем не менее, следует помнить, что навязываемые «сверху» структуры гражданского общества, отличаются низкой эффективностью и формальным подходом к реализации своих задач.

Следует говорить и о том, что Россия сегодня находится только на стадии становления института гражданского контроля системы образования со стороны

общества. Хотя уже многое сделано в правовом аспекте, в частности, заложены необходимые основы правовой базы, регламентирующей методы и формы гражданского контроля, создан нормативный порядок его реализации.

Необходимость развития общественного контроля системы образования в России по пути модернизации его механизма и совершенствования правоприменительной практики провозглашена Путиным В.В., как дальнейшее развитие гражданского общества и демократических основ страны. Именно в этом направлении Президент России видит совершенствование системы государственного и муниципального управления, в направлении повышения степени публичности власти и ее оценки со стороны общества.

Так в 2012 г. в рамках предвыборной компании Путин В.В. высказал свое отношение о сложившейся в России демократической системе и эффективности государственного управления. В частности, он выделил следующие ключевые моменты. Во-первых, российская демократия сегодня определяется лишь реализацией избирательного права, т.е. «походом к урнам» как сформулировал это Президент РФ. На самом деле выборность власти лишь один признак демократичности государства, который должен реализовываться в совокупности с таким, как воздействие граждан и гражданских институтов на принимаемые властью управленческие решения по общественно-значимым проблемам. И, в-третьих, демократия предполагает наличие обратной связи от общества, т.е. общественного контроля со стороны граждан и гражданских институтов за исполнением органами власти всех уровней своих функций. Фактически система государственного и муниципального управления в демократическом обществе является подотчетной гражданам [3].

Основная часть замечаний по организации механизма участия россиян в системе государственного управления Путиным В.В. нашла отражение в Указе Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» от 7 мая 2012 г. №601. Данный указ заложил новый формат организации российской системы общественного контроля, обеспечив ряд важных условий. Среди них:

- создание механизма свободного ознакомления с разрабатываемыми проектами программ, стратегий, законопроектов и иных социально значимых документов, в том числе посредством их размещения в сети Интернет;
- обеспечение возможности участия граждан, общественных экспертов и организаций в их обсуждении и оценки, в том числе с использованием средств ИКТ;
- утверждение основных положений концепции «российской общественной инициативы», предоставляющей возможность россиянам вносить свои предложения и инициативы по общественно значимым проблемам для публичного рассмотрения с помощью ИКТ;
- создание информационно-технологического инструментария общественной оценки эффективности деятельности органов власти на всех уровнях;
- модернизация способов организации общественных советов при органах государственной власти и др.

Правительство тоже не осталось безучастным к совершенствованию процедуры общественного контроля, подойдя к ней с точки зрения оценки и контроля качества оказания государственных услуг населению. Так, Председатель Правительства РФ Медведев Д.А. утвердил «Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2018 года» (31.01.2013 г.), где обозначены основные ориентиры для развития системы гражданского контроля, в частности:

- соблюдение принципов открытости системы государственного управления;
- профилактика и борьба с коррупционным поведением;
- развитие общественного контроля за государственными инвестициями и другими расходами;
- повышение эффективности государственного управления;
- создание действенного механизма мониторинга и оценки деятельности органов власти со стороны общества.

Второй этап по созданию нормативной базы, регламентирующей реализацию общественного контроля в России, был связан с подписанием Указа Президента Российской Федерации «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента РФ по вопросам противодействия коррупции» от 13 марта 2012 г. №297. Кроме того, ряду российских общественных институтов и организаций, таким как Общественная палата и Торгово-промышленная палата России, общероссийская общественная организация «Ассоциация юристов России» предложили поработать над законопроектом об общественном контроле для создания единой системы гражданского контроля. Новый законопроект должен был определить субъектов гражданского контроля, регламентировать перечень их полномочий и формы реализации контроля деятельности органов власти на всех уровнях.

Третьим этапом можно определить период подключения к проработке и обсуждению законопроекта об общественном контроле экспертов «Открытого правительства». Так, в марте 2013 г. определили состав экспертной группы Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства, который предполагалось подключиться к проработке данного законопроекта. Экспертная группа должна была предложить Правительству Российской Федерации основные положения, принципы и формы организации гражданского контроля на всех уровнях. Результатом плодотворной работы экспертной группы стала Концепция совершенствования форм и методов общественного контроля и дорожная карта по ее реализации, предполагающая поэтапный план действий.

В конце 2013 г. осуществили синхронизацию разработанного законопроекта «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и предложенной Концепции, в рамках которой акцент был сделан на инициацию участия граждан и стимулирование вовлечения институтов гражданского общества в деятельность контроля за работой органов власти.

К сожалению, до конца года так и не успели утвердить Концепцию совершенствования форм и методов общественного контроля вместе с дорожной картой, что ранее предполагалось сделать.

К четвертому этапу можно отнести сигнальные поручения Президента России В.В. Путина по завершению процедуры создания законодательной базы, регламентирующей систему общественного контроля в стране. В частности, поручения были даны ряду общественных организаций, среди них Общественной палате России совместно с Советом по правам человека.

Существенным вкладом в разработку нормативных документов, регламентирующих общественный мониторинг и контроль деятельности органов власти, было принятие Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ [1]. Данный закон позволил продвинуться в направлении реализации цели по демократизации общества и повышению публичности государственного управления. В частности, были созданы правовые основы для использования гражданами своего конституционного права по участию в управлении государством посредством инструментария общественного контроля.

Фактически закон институционализировал общественный контроль как конституционное право российских граждан, без которого невозможно развитие гражданско-демократической модели в России. Общественный контроль призван обеспечить подотчетность органов государственной и муниципальной власти институтам гражданского общества, обеспечивая мониторинг эффективности их деятельности и результативности выполняемых функций. Кроме того, общественный контроль позволяет обеспечить такие демократические принципы как главенство народовластия и приоритета прав человека в обществе.

В теории и практике публичного управления системой образования отсутствует единый подход к классификации методов общественного контроля, но наиболее распространенный из них представлен на рисунке 2.

Еще одной проблемой выступает то, что в работе действующих общественных советов, учреждаемых при федеральных органах исполнительной власти, принимают общественные организации, приближенные к органам власти, либо отобранные по неясному принципу (организационно-управленческий блок проблем).

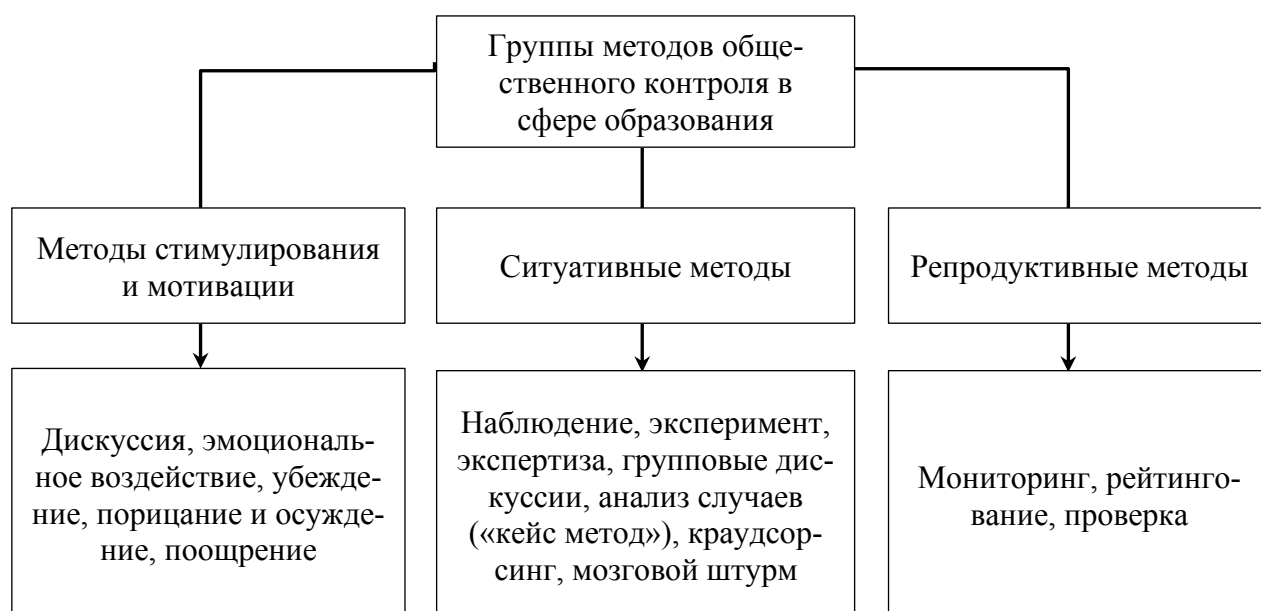


Рис. 2. Группировка основных методов общественного контроля в сфере образования

Принятый в 2014 году Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» стал структурнообразующим элементом организационно-управленческой системы развития общественного контроля, повлек совершенствование законодательства об общественном контроле в отдельных сферах, в том числе сфере образования.

Федеральный закон от 23 июня 2016 года №183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации», вступивший в силу в январе 2017 года, установил новый порядок формирования региональных общественных палат, а также предоставил им дополнительные финансовые и организационные возможности для реализации общественных инициатив. Практика показывает, что таких возможностей больше у общественных палат, получающих постоянное финансирование из регионального бюджета, поэтому необходимо более четко прописать в законе вопрос о бюджетах региональных общественных палат [2].

Кроме того, Общественная палата Российской Федерации планирует активнее использовать такой важный механизм взаимодействия и консолидации гражданского общества, как Совет Общественной палаты Российской Федерации по

взаимодействию с общественными палатами субъектов Российской Федерации (Совет общественных палат России).

Для формирования ключевых направлений развития системы общественного контроля необходимо выделить главную цель его совершенствования на всех уровнях управления: повышение эффективности деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления, способствующее устранению угрозы принятия и реализации противоречащих общественным интересам решений, обеспечению социально-политической стабильности, развитию гражданского общества.

Таким образом, развитие общественного контроля в России на федеральном и региональном уровне, как системного явления, активно осуществляется с начала 2012 года и сталкивается с множеством проблем, разрешение которых возможно только при участии граждан, НКО путем выстраивания диалога между обществом и государством.

Достижение поставленной цели и решение задач в области развития системы общественного контроля в сфере образования требует комплексной работы в трех ключевых направлениях совершенствования методов общественного контроля:

1. Совершенствование организационно-правовых основ общественного контроля в сфере образования на уровне регионов и, в целом, в Российской Федерации посредством законодательного и нормативного правового регулирования.

2. Внедрение новых и развитие существующих механизмов транспарентности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в сфере образования.

3. Создание условий и стимулирование вовлеченности широких масс населения и институтов гражданского общества в лице реальных НКО в осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов власти и местного самоуправления в сфере образования.

По поручению Правительства РФ Минкомсвязи РФ создало информационную систему досудебного обжалования нарушений, допущенных чиновникам при оказании государственных услуг, которая способствует ведению учета жалоб граждан и улучшению процесса их рассмотрения. Так, данные сайта досудебного обжалования нарушений [www. do.gosuslugi.ru](http://www.do.gosuslugi.ru) отражают рейтинг услуг, регионов, ведомств по количеству поданных и рассмотренных жалоб на нарушения, допущенных чиновникам при оказании государственных услуг. На рисунке 3 представлен Топ-10 рейтинга регионов РФ по количеству поданных жалоб за ноябрь 2021 года.

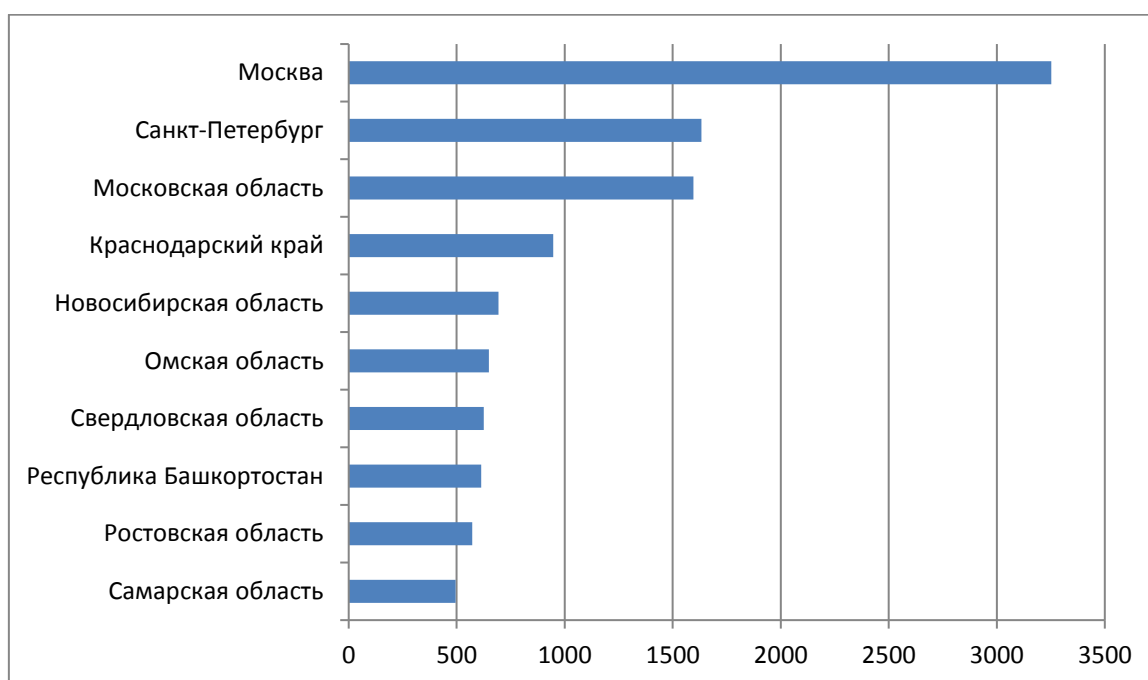


Рис. 3. Рейтинг регионов по количеству поданных жалоб на нарушения, допущенных чиновникам при оказании государственных услуг в ноябре 2021 г.

Развитие общественного контроля на федеральном и региональном уровне должно быть направлено на качественное взаимодействие всех субъектов контроля (общественного, государственного, парламентского), сбалансированное расширение субъектов контроля на муниципальном уровне, что должно базироваться на следующих ключевых направлениях:

- совершенствование законодательства об основах общественного контроля с целью сбалансированного расширения количества субъектов этого контроля за счет муниципальных общественных палат;
- совершенствование регионального законодательства с целью не просто учета положений Федерального закона об основах общественного контроля, а создание действующей системы контроля;
- создание регламентов качественного взаимодействия органов власти всех уровней с субъектами общественного контроля;
- организация взаимодействия системы общественного контроля с органами государственного контроля, в частности со Счетной палатой, парламентского контроля.

На рисунке 4 представлены приоритетные направления реализации принципа транспарентности деятельности органов государственной власти в сфере образования на федеральном и региональном уровнях.

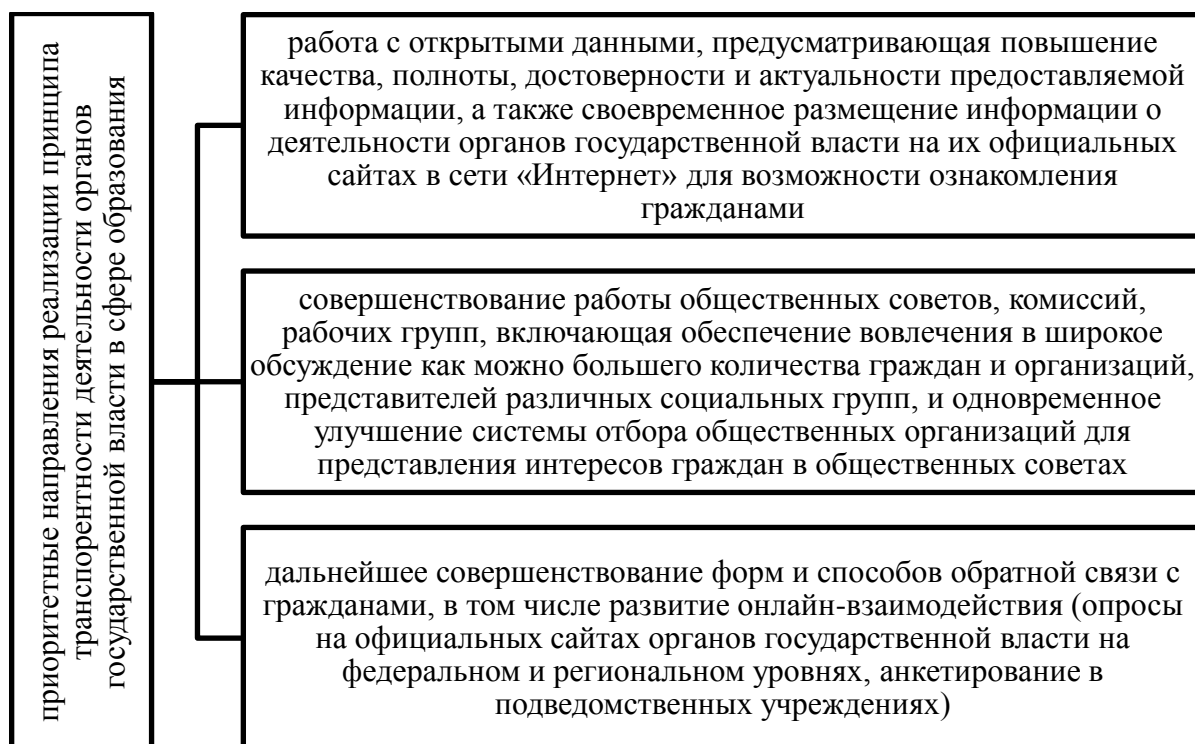


Рис. 4. Направления деятельности органов государственной власти в сфере образования по реализации принципа транспарентности

Развитие общественного контроля в сфере образования в России на федеральном и региональном уровнях должны реализоваться в рамках ряда взаимосвязанных мер:

- модернизация законодательной базы в части увеличения числа субъектов общественного контроля, в том числе путем создания общественных палат на муниципальном уровне;
- переоценка региональной нормативной базы, регламентирующей общественный контроль, с тем, чтобы она не тиражировала положения Федерального закона, а обеспечивала механизм реализации контроля в регионе;
- разработка действенных регламентов, определяющих формы взаимодействия субъектов общественного контроля с органов власти;
- координация деятельности субъектов общественного контроля с субъектами иных видов контроля, таких как государственный (например, Счетная палата) и парламентский.

Очень важно правильно трактовать действующее законодательство об общественном контроле, поэтому следует разрабатывать не столько методические рекомендации, сколько комментарии к каждой статье закона об общественном контроле.

Таким образом, становления общественного контроля в сфере российского образования, пройдя четыре этапа с 2012 г., характеризуется признаками сформированности системы: наличием законодательной базы; созданием субъектов общественного контроля; внедрением и использованием основных форм общественного контроля (мониторинг, проверка, экспертиза, обсуждения и слушания); учет территориальной специфики в реализации на местах.

Список литературы

1. Федеральный закон от 21 июля 2014 года №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

2. Федеральный закон от 23 июня 2016 года №183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru

3. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2017. – 100 с.

4. Рейтинг стран по уровню гражданских свобод в 2021 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: nonews.co

5. Опрос общественного мнения «Доверие к основным социальным институтам», проведенный АНО «Левада-Центр» в августе 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.levada.ru

Черненко Ольга Борисовна – д-р экон. наук, профессор, ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», Россия, Ростов-на-Дону.

Мамонтова Юлия Павловна – канд. экон. наук, доцент, ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», Россия, Ростов-на-Дону.

Кузьменко Александра Александровна – магистрант, ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», Россия, Ростов-на-Дону.