

К ИСТОРИИ ВОПРОСА ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ В РОССИЙСКОМ ОБРАЗОВАНИИ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы государственно-общественного взаимодействия на разных исторических этапах развития России. Анализируется историография и история вопроса государственно-общественного управления образованием, рассматривается нормативно-правовая база общественного контроля в образовании.

Ключевые слова: история государственно-общественного взаимодействия, государственно-общественное управление, управление образованием, общественный контроль.

Abstract. The article examines the public-public cooperation in the different historical stages of development of Russia. It analyzes the historiography and history of the problem of state-public education management, examines the legal framework of social control in education.

Keywords: history of public-public cooperation, public-public administration, education management, public control.

Глобальные экономические, социально-политические и культурные преобразования в России в связи с неизбежными интеграционными процессами вхождения ее в мировое сообщество в настоящее время породили противоречивые тенденции и кризисные явления: коррупцию в социально значимых сферах общества, неблагоприятную демографическую обстановку, кризис системы образования и традиционных систем передачи знаний от поколения к поколению и пр., которые стали серьезной угрозой для национальной безопасности страны. В истории России накоплен значительный исторический и государственно-правовой опыт в решении проблем управления различными сферами социальной жизни с привлечением институтов гражданского общества при взаимодействии с государственными структурами. Для решения проблем началась масштабная модернизация российского образования с сопутствующей демократизацией общественных институтов. С усилением роли общественности в управлении образованием, актуальным и практически значимым становится проблема эффективной реализации общественного контроля в сфере образования.

Общественный контроль - это негосударственный контроль общественных объединений и субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями, за деятельностью государственных органов власти и их должностными лицами.

Если рассматривать контроль как отношения «власть – подчинение», то государство становится субъектом контроля, общество – объектом. Такие отношения возможны с «определённой долей условностей», замечает А. С. Полещук [26], так как «власть-подчинение» больше относится к государственному контролю. Общественный контроль предполагает развитие субъект-субъектных отношений общества и государства, и определяется он точнее как общественно-государственный и осуществляется в процессе государственно-общественного управления в образовании.

Теоретическое обоснование взаимоотношений государства и общества в России становится особенно актуальным со второй половины XVIII века. В своих теориях эту

тему разрабатывают видные государственные и общественные деятели: участник государственных реформ А. Радищев; социалист «Русской Правды» П. Пестель; «разбудивший народ» своим свободомыслием А. Герцен; публицисты-демократы Н. Чернышевский и Н. Добролюбов; социальный анархист М. Бакунин и пр.

После октябрьского переворота в рамках строительства социалистической государственности разрабатывались вопросы рабоче-крестьянского контроля (инспекции) над государственным аппаратом В. И. Лениным, в ключе решения вопросов монархической государственности Л. А. Тихомировым (разделял понятия «гражданские группы» и «антигосударственные элементы»). Различные проблемы общественного участия в государственном управлении, общественного контроля исследуют Д. Н. Бахрах [6] (советское государство и право), Г. В. Атаманчук [3] (современник, конституционно-правовые основы государственного управления как «системного общественного явления»), М. Н. Афанасьев [4] (взаимоотношения властвующих групп и политических институтов в явлениях тоталитаризма, клиентелизма, бюрократия в русской государственности), М. В. Баглай [5] (конституционное право взаимоотношений государственного и местного управления и гражданского общества), Ю. М. Батурин (социалистическое правовое государство и компьютерное право), С. А. Егоров [12] (конституционно-демократические преобразования конца XIX - начала XX века), С. Н. Егоров (теории права и свободы, специфика государственной услуги как госуправления), О. Е. Кутафин [19] (правотворчество и правовые отношения) и другими.

Проблемы общественного контроля в современной России исследуют Соболева Ю. В.; Миронов В. О., Шленева Е. В., Дмитриев Ю. А., Акинфиева Н. В., Поздняков А. Н., Пинский А. А. и Гревцова И. В., Адамский А. И., Буйновская Т., Епаченцева Т., Крылова Н. Б.

Общественно ориентированное образование как социальное партнёрство, где согласовываются и реализуются интересы всех участников, представлено в трудах: В. М. Якимец, С. П. Перегудова, Л. М. Коноваловой, И. Е. Городецкой, М. Либоракиной, М. Флямер, А. Е. Кутейникова, В. И. Редюхина.

Теории управления образовательными системами исследуют В. С. Лазарев, О. Е. Лебедев, Ю. А. Конаржевский, А. М. Моисеев, М. М. Поташников, В. П. Симонов, П. И. Третьяков, Т. Н. Шамова.

Вопросы общественного контроля в сфере образования рассматривают Т. Насриддинов, В. И. Гусаров, В. Г. Боровик, Е. В. Бебенина, М. Барбер, А. М. Моисеев, А. А. Пинский и др. Теории организации педагогического мониторинга нашли отражение в работах А. С. Белкина, М. Е. Бершадского, В. И. Зверевой, С. И. Ивановой, В. А. Кальней, Г. С. Ковалевой, вопросы педагогической диагностики рассматривали А. С. Белкин, Б. П. Битинас, В. А. Бардовский, Н. К. Голубев; теории и методики педагогических измерений В. П. Беспалько, М. И. Грабарь, К. М. Гуревич и пр.; вопросы общественного контроля и управления в ДООУ - О. В. Коновалова.

Общественный, или народный, контроль в различных видах всегда имел место в России на различных этапах ее истории. Формы контроля зависели от содержания и целей, поставленных государством перед органами, его осуществлявшими. Это главная особенность общественного контроля в России [23].

В монархической России всегда важной составляющей власти был общинный элемент: общины и вечевые собрания, сходы, позже земства, которые можно отнести к родоначальникам современного местного самоуправления. Исторической предпосылкой современного процесса общественного контроля в образовании и «высшей школой общественного участия в системе местного самоуправления» [11] является земская школа второй половины XIX - первой четверти XX в.

В современной научной литературе проблемы народного просвещения и участия земств довольно популярны в связи с актуальностью организационных вопросов местного самоуправления в системе образования.

С конца 1950-х - начала 1960-х и вплоть до 1991 г. возрождается интерес к вопросам городского самоуправления в образовании (Б. Г. Литвак [22], Н. Я. Эйдельман [30], Л. Г. Захарова [15], В. Г. Чернуха [29], В. А. Нардова [24] и др.).

После 1991 г. на фоне радикальных реформ и актуализации развития институтов гражданского общества выявились существенные проблемы, предопределившие низкую результативность участия общественности в государственном управлении в течение последующих 20 лет. Среди них: низкая результативность правоприменительной практики; главенство органов исполнительной власти; ограниченность свободы СМИ; отсутствие массового среднего класса, народовластия и др. [26]

Еще в 1992 году в статье 2 Закона «Об образовании» (утратившего силу в 2013 г.) был установлен принцип демократического, государственно-общественного характера управления образованием. Статья 35 Закона 1992 г. провозглашала принцип единоначалия и самоуправления как основной в управлении. Государственно-общественный тип управления подразумевает осуществление постоянного взаимодействия субъектов, осуществляющих политику в образовании, с субъектами, представляющими интересы общества, при их ответственном участии. В действующем Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273 «Об образовании в РФ» принцип государственно-общественного управления определен как принцип организации управления системой образования в структурных элементах и должен осуществляться всеми субъектами управления образованием. В части 1 статьи 89 ФЗ № 273-ФЗ говорится: «Управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер» [1]. Субъекты управления образованием должны развивать диалог и равноправное партнерство с общественностью.

В статье 26 ФЗ № 273-ФЗ провозглашён принцип единоначалия и коллегиальности в управлении. В части 4 статьи 26 Закон определяет обязательные, согласно уставу образовательной организации, для создания коллегиальные органы управления: общее собрание (конференция) работников (и обучающихся), педагогический (ученый) совет; необязательные – попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный и пр. Могут создаваться советы обучающихся, советы родителей (законных представителей) обучающихся и иные органы, действовать профессиональные союзы. Эти органы не могут принимать управленческих решений, но имеют право осуществлять общественный контроль за деятельностью образовательного учреждения. Образовательная организация обеспечивает учет их мнения. Чтобы эффективно расширить законодательную базу через принятие региональных правовых актов и успешно на практике реализовать общественный контроль, необходимо учесть социально-политический опыт общественного участия в государственном управлении на основных этапах развития государственности в России (монархической, советской, постсоветской).

Таким образом, литературное наследие отражает обширный опыт и богатое социально-политическое и философское обоснование проблем общественного контроля, что оптимизирует алгоритм поиска оптимальных путей его совершенствования в управлении образованием.

Список литературы

1. Федеральный закон РФ от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakonrf.info/zakon-ob-obrazovanii-v-rf/89>.

2. Адамский А. И. Возможно ли в России движение попечителей? // Первое сентября. – 2002. - № 38.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. - М. : Омега-Л, 2004. – 301 с.
4. Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность: исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. – 2-е изд., доп. – М. : Московский общественный научный фонд, 2000. – 318 с. – Серия «Монографии», вып. 9.
5. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. - 6-е изд. – Хабаровск : ДВЮИ МВД РФ, 2007. – 784 с.
6. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. - 5-е изд., перераб., доп. – М. : Эксмо, 2010. – 607 с.
7. Бебенина Е. В. Общественно-профессиональная экспертиза как фактор повышения качества образовательного процесса: дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01. - М., 2011. – 164 с.
8. Боровик В. Г. Общественный контроль не заменяет контроля государственного // Народное образование. - 2012. - № 6. - С. 33-38.
9. Буйновская Т. Развитие общественно ориентированного образования в России // Общественно активные школы и образовательная политика в странах переходного периода в XXI веке. Сборник материалов конференции 9-13 октября. – Омск, 2000.
10. Городецкая И. Е. Становление и развитие земской концепции народного образования в дореволюционной России: 1865-1917 (на материалах Пензенской губернии): дис. ... канд. пед. наук. – Казань, 1995.
11. Гусаров В. И. Государственно-общественное образование [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ifap.ru/library/book111.pdf>.
12. Егоров С. А. Конституционно-правовые основы права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М. : Моск. ун-т МВД РФ, 2005. - 190 с.
13. Егоров С. А. История отечественного государства и права: вторая половина XIX – начало XX века: Опыт проблемного изложения: учебное пособие. - Ярославль : Яросл. гос. ун-т, 2004. – 204 с.
14. Епаченцева Т. Поиск новых возможностей модели общественно ориентированного образования // Общественно-активные школы как механизм развития гражданского общества в посткоммунистических странах. Сборник материалов международной конференции. – Красноярск, 11-14 октября 1999.
15. Захарова Л. Г. Земская контрреформа 1890-х гг. - М. : Изд-во Моск. ун-та, 1968. – 178 с.
16. Коновалова Л. Н. Формирование элементов социального партнёрства – путь к развитию действенного самоуправления в гражданском обществе // Местное самоуправление в России: IV выставка-конференция «Управление–2000». – М. : Изд-во «Прима-Пресс», 2001.
17. Коновалова О. В. Общественное управление ДООУ как ресурс развития образования [Электронный ресурс]. URL: <http://festival.1september.ru/articles/511011>.
18. Крылова Н. Б. Культурология образования. - М. : Народное образование, 2000.
19. Кутафин О. Е. Фадеев В. И. Муниципальное право России. – М. : Юрист, 1997. – 552 с.
20. Кутейников А. Е. Самоорганизация российского социума, третий сектор и общественная экспертиза // Гражданский форум. Сборник. – СПб, 2003. - № 3. – С. 180-189.

21. Либоракина М., Флямер М., Якимец В. Социальное партнерство. Заметки о формировании гражданского общества в России. – М. : МШПИ, 1996. – 116 с.
22. Литвак Б. Г. Переворот 1861 года в России: почему не реализовалось реформаторская альтернатива? – М. : Политиздат, 1991. – 302 с.
23. Миронов В. О. Общественный контроль в России: за и против // Государство и право. - 2015. - № 11. - С. 118-119. - Рец. на кн.: Дмитриев Ю. А. Современное состояние общественного контроля в Российской Федерации / Ю. А. Дмитриев, Е. В. Шленева. – М. : ИП Никишин Юрий Александрович, 2014. - 265 с. - ISSN 0132-0769.
24. Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX века: правительственная политика / под ред. Р. Ш. Ганелина; АН СССР, Ин-т истории СССР, Ленингр. отд. –Л. : Наука, Ленингр. отд., 1984. – 260 с.
25. Перегудов С. Новое социальное партнерство: трудное начало // МЭиМО. - 2002. - № 12. – С. 24-29.
26. Полещук А. С. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 [Электронный ресурс]. URL: <http://pandia.ru/text/77/386/95123.php>.
27. Редюхин В. И. Достаточно ли директора возвращать изнутри? [Электронный ресурс]. URL: <http://pedsovet.org/content/view/17451>.
28. Батулин Ю. М., Лившиц Р. З. Социалистическое правовое государство: от идеи к осуществлению: политико-правовой взгляд. – М. : Наука, 1989. – 255 с.
29. Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX века / под ред. Р. Ш. Ганелина. – Л. : Наука, Ленингр. отд., 1978. – 248 с.
30. Эйдельман Н. Я. Революция «сверху» в России. – М. : Книга, 1989. – 171 с.
31. Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. – М. : РОО «Кеннан», 2001. – 40 с.