

УДК 323.2 : 37.014

ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

О.В. Карбанова

Московский городской педагогический университет, Москва

Обосновывается необходимость выстраивания системы общественного контроля в России, анализируются зарубежная практика общественного контроля в сфере образования, выявляются проблемы организации общественного мониторинга в России и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: гражданское общество, общественный контроль, гражданский контроль, общественный мониторинг, образование.

Практика постсоветских преобразований демонстрирует, что от провозглашения демократических ценностей до их реализации существует значительный лаг времени. В настоящее время подавляющее большинство населения России не видит возможности влиять на принятие государственных решений [1] Современное положение дел представлено на рисунке 1.



Рис. 1. В какой степени Вы можете влиять на то, что происходит..., 2014 г. (в %) [2]

Подавляющее большинство жителей крупных городов России не видит возможности влиять на принимаемые в стране решения, хоть и в динамике наблюдается небольшое увеличение доли тех, кто склонен считать, что в незначительной степени, но может влиять на то, что происходит.

В этой связи особое значение приобретает поиск инструментов для реабилитации такой демократической ценности как управление государством с участием всех граждан на равных основаниях. Организация всестороннего общественного контроля не только над политическими, но и над социально-экономическими процессами в стране видится как раз таким инструментом.

Имеющийся российский опыт реализации двух этапов приоритетного национального проекта «Образование» (2006, 2007 гг.) продемонстрировал, что проект не стал национальным в полном смысле этого слова, то есть отводящим руководящую роль в проекте общественным организациям и профессиональным ассоциациям при поддержке государства.

В действительности же в национальных проектах использовалось привлечение общественных органов, но под довлеющим контролем чиновников. Так, в частности в договоре на предоставление субсидий по реализации инновационных программ высшим учебным заведениям предусматривался пункт о приемке и оценке выполненных работ общественной комиссией, состоящей из вузовской общественности, работодателей, общественных организаций. Вузам было предписано, отчитываться о выполнении своих программ ежемесячно и поквартально. Но, в результате, все равно появились публикации о трехкратном завышении цен на производимые работы, например, на создание Интернет-порталов [3].

Национальные проекты по сути своей остались правительственным детищем. Общество же, напротив, оказалось слабо информированным об их содержании и ходе реализации, а восприятие национальных проектов в социуме и вовсе противоречиво: по данным опросов в 2008 году 52% населения (что на 9% больше, чем в 2006 году) посчитало, что деньги на национальные проекты были потрачены неэффективно; в частности, усомнились в положительных результатах национального проекта «Образование» в 2008 году 45% российских граждан, а одобрили - 35% населения [4].

Концепция общественного контроля в сфере высшего образования была введена Болонским процессом и в настоящее время воспринимается в качестве основы политики в области европейского высшего образования. Так, на конференции в Лондоне в 2007 г. одним из ключевых вопросов, по которому было принято соглашение, стал вопрос о расширении общественного контроля процесса обучения или так называемого социального измерения, включая планы действий и меры по оценке их эффективности, а также отчетность о выполнении этих действий.

В России опыт общественного контроля в образовании складывается в первую очередь из публичного обсуждения законопроекта «Об образовании в Российской Федерации», а также возможность контроля предоставлялась в ходе реализации государственных программ в сфере высшего образования, исполнители которых были обязаны регулярно отчитываться (ежемесячно и поквартально, путем заполнения специально разработанных форм).

Однако анализ доступности информации показал, что отчетность по реализации проектов публикуется на многих Интернет-ресурсах, на некоторых ресурсах пользователям предоставляется возможность участия в обсуждении, внесении предложений. Наиболее полную информацию по федеральным целевым программам представляет Интернет-сайт Федеральные целевые программы России, расположенный по адресу <http://www.programs-gov.ru/>. При этом контактной информации о разработчиках на нем не представлено, поэтому нет оснований утверждать, что за достоверность представленной на нем информации кто-либо несет ответственность, хотя она и регулярно актуализируется. Кроме того, сомнительным представляется размещение на таком ресурсе рекламы, например: «Требовательные клиенты доверяют квартирные переезды нам. Обращайтесь и вы!» (01.05.2015).

Существенными недостатками организованной системы, выявленным в ходе анализа, являются:

- во-первых, разрозненность данных, поиск которых не под силу непрофессионалам,

- во-вторых, отсутствие публичных обсуждений при подготовке государственных программ, в частности в сфере образования. На сегодняшний день довольно активно идут дискуссии по поводу законопроектов, однако федеральные целевые программы не предусматривают общественного участия на этапе планирования и проектирования.

Второй недостаток мог бы быть исправлен в рамках Общественных советов, предписанных к созданию каждым органом исполнительной власти (например, Общественный совет при Минобрнауки РФ): оф-лайн обсуждение с обязательным последующим размещением для дискуссий в он-лайн пространстве широкой общественности.

В то время как за рубежом практики общественного участия в образовании представлены довольно широко.

Такой опыт имеют в частности Чешская Республика, Франция, Голландия и некоторые другие страны.

Программа общественного участия «Вызов 10 миллионам», реализованная в Чешской Республике, основывалась на независимом анализе бюджета и консультировании с обществом по долгосрочному планированию государственных расходов в области образования.

Программа проводилась на общенациональном уровне, однако будучи начатой в 1999 продлилась два года и носила единичный характер.

Основной целью программы стала необходимость принятия общего решения в форме стратегического документа, которое выражало бы всеобщую национальную образовательную политику.

Для реализации поставленной цели общество было разделено на две категории: первая целевая группа состояла из преподавателей и профессионалов в сфере образования (как индивидуальных экспертов, так и объединений и ассоциаций), во вторую группу вошли общественные организации и общества в целом. Бюджет составил 57 890 евро.

Управление проектом осуществляли следующие структуры:

- Совет по образовательной политике, представлявший собой консультативный орган министерства, состоящий из двух представителей министерства, двух независимых экспертов тринадцати представителей прочих учреждений и организаций (парламент, представители бизнеса, профсоюзы и т.д.);

- Исполнительный совет, являвшийся основным управленческим звеном проекта, возглавляемый первым заместителем министра и включавший глав общественных организаций-участников проекта, сотрудника СМИ от министерства и представителя Фонда открытого общества;

- Основная Команда, возглавляемая Министерством Образования и включавшая представителей образовательных учреждений (Центр Исследования Высшего Образования, Научно-исследовательский Институт Профессионального Образования, Центр Образовательной Политики и информационный бюллетень «Учительские новости»).

Консультационный процесс был разделен на четыре фазы:

В ходе выполнения программы для обеспечения общественного контроля и мониторинга использовались такие средства как специализированные бюллетени и проспекты, пресс-конференции для СМИ и специально созданный Web-сайт. Серия конференций и «круглых столов» проводилась по всей стране на базе школ и других образовательных учреждений. Для профессиональных сообществ издавался специализированный бюллетень, распространяемый напрямую среди администрации образовательных учреждений.

Во время реализации мероприятия были созданы такие крупные общественные организации, содействующие Министерству Образования, как Институт Информации в сфере Образования (www.uiv.cz) и Открытый Общественный Фонд Праги (www.osf.cz). Из итоговых отчетов были сделаны выводы, что большинство граждан одобрили предмет консультаций, считая необходимым реформирование системы образования. Информационные бюллетени фактически получили порядка две трети от численности профессионально сообщества, а ознакомились хотя бы с пятью вынесенными на обсуждение вопросами около половины из них, оставшаяся половина прочитала информацию об одной – четырех проблемах. Около половины населения знали о проведении обсуждений.

Во Франции опыт общественного участия в составлении бюджета сферы среднего образования был получен благодаря реализации соответствующего проекта, начиная с 2005 года на региональном уровне (регион Пуату-Шаранта) [5]. Инициатива нового подхода была спущена «сверху» и привлекла к участию порядка 1 600 000 человек.

Целевой аудиторией проводимого проекта стали заинтересованные лица от образования: руководители образовательных учреждений, административный персонал, преподаватели, родители и школьники, которые должны были принять участие как минимум в одной из двух встреч, посвященных проблемам распределения регионального образовательного бюджета в размере 10 миллионов евро. При этом 110 миллионов евро предназначались на нужды среднего образования по стране, что составляло 9,09% от общего бюджета образовательной сферы.

Процесс обсуждений заключался в следующем: каждая из 93 государственных школ региона проводила в своих стенах встречу, на которой представлялся проект общего бюджета региона с указанием процента, предназначенного на нужды среднего образования. Затем участники обсуждений разделялись на рабочие группы для подготовки предложений по распределению бюджета среднего школьного образования, которые в дальнейшем подлежали всеобщему обсуждению. Перед обсуждением все предложения должны были пройти оценку по техническим, финансовым и юридическим возможностям их исполнения в специальных технических правительственных комитетах. Заключительной фазой являлось голосование в целях ранжирования всех предложений, три лучших предложения предназначались для предоставления в региональное правительство.

Инструментами взаимодействия с обществом во время реализации мероприятия стали специализированный Интернет-сайт, содержащий презентации в формате MS Power Point, отчеты с предыдущих собраний,

методология и календари событий. Директоров средних школ систематически информировали о результатах мероприятия по почте. Школьникам также сообщались результаты на школьных собраниях.

Таким образом, опыт стран ОЭСР позволил выявить несколько концептуальных направлений, обеспечивающих эффективное участие общества в государственном управлении, применимых и к России:

- наличие конкретного предмета для приложения общественных инициатив и ясных целей;

- повышение осведомленности граждан о происходящих процессах, инициированных со стороны государства, не только путем публикации сведений в сети Интернет, но и за счет традиционных средств массовой информации (радио, телевидение, брошюры, бюллетени, проспекты и постеры), новых инструментов, включая службу коротких сообщений (СМС), поступающих на мобильные телефоны, и действующие социальные сети;

- определение целевой группы общественности, необходимой для вовлечения в инициативный процесс, длительности периода и инструментов включения. Так, если общественность осознала необходимость контроля государственной программы, касающейся высоких технологий, то, возможно, достаточной будет предоставить изначально сложную для восприятия и оценки информацию небольшой группе экспертов, которые затем смогут транслировать адаптированные знания широкому кругу общественности.

- определение правил взаимодействия как то ограниченное время, доступное для дебатов и обсуждений, объем письменного обращения или длительность устной инициативы, а также полномочия и права участников;

- обнародование результатов, демонстрирующих использование вклада общества в решение той или иной проблемы, как средство обратной связи;

- накопление опыта и знаний через реализованные практики;

- полная отчетность по затратам на мероприятия, подтверждающая ответственность участников перед остальными членами общества, наблюдающими за процессами общественной активности;

- оценка результатов, дополняющая информацию по издержкам и подтверждающая реальное воздействие общественных инициатив на государственное управление.

Список литературы

1. Отношения общества и государства в глазах россиян / Пресс-выпуск Левада-Центра от 16.03.2010 – URL: <http://www.levada.ru/press/2010031602.html> (дата обращения: 02.10.2014)
2. Волчков Д., Степан Г. Потенциал гражданского участия в решении социальных проблем. Сводный аналитический отчет, 2014 г. –URL: <http://www.levada.ru/books/potentsial-grazhdanskogo-uchastiya-v-reshenii-sotsialnykh-problem> (дата обращения: 04.02.2015)
3. Аванесов В. Приоритетный национальный проект «Образование»: результаты и перспективы // Рейтинг персональных страниц и электронный библиотек VIPERSON – URL: <http://viperson.ru/wind.php?ID=435271> (дата обращения: 02.10.2014)

4. Россияне о национальных проектах / Пресс-выпуск Левада-центра от 27.03.2008 г. URL: <http://www.levada.ru/27-03-2008/rossiyane-o-natsionalnykh-proektakh> (дата обращения: 02.10.2012)
5. Democratie participative en Poitou-Charentes – URL: <http://www.democratie-participative.fr/>(дата обращения:15.11.2014)

PUBLIC CONTROL OF PROJECTS IMPLEMENTATION IN EDUCATION

O.V. Karabanova

Moscow state teachers' training university, Moscow

The article proves the need of public control adjustment in Russia. The author analyses the foreign experience in education public control, the problems of public monitoring in Russia and the ways of their solution.

Keywords: *civil society, public control, civil control, public monitoring, education*

Об авторах:

КАРАБАНОВА Ольга Владимировна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, математики, учетных и финансовых дисциплин, Московского городского педагогического университета, Институт менеджмента (124460 Москва, Зеленоград, корп. 1140), karabanova.o@gmail.com 8-906-762-71-71

About the authors:

KARABANOVA Ol'ga Vladimirovna – PhD (Economics), associate professor of economics, mathematics, financial and accounting disciplines chair, Institute of management, Moscow state teacher training university (124460 Moscow, Zelenograd, bld.1140), karabanova.o@gmail.com

References

1. Otnosheniya obshchestva i gosudarstva v glazah rossijan / Press-vypusk Levada-Centra ot 16.03.2010 – URL: <http://www.levada.ru/press/2010031602.html> (data obrashheniya: 02.10.2014)
2. Volchkov D., Stepan G. Potencial grazhdanskogo uchastija v reshenii social'nyh problem. Svodnyj analiticheskij otchet, 2014 g. –URL: <http://www.levada.ru/books/potentsial-grazhdanskogo-uchastiya-v-reshenii-sotsialnykh-problem> (data obrashheniya: 04.02.2015)
3. Avanesov V. Prioritetnyj nacional'nyj projekt «Obrazovanie»: rezul'taty i perspektivy // Rejting personal'nyh stranic i jelektronnyj bibliotek VIPERSON – URL: <http://viperson.ru/wind.php?ID=435271> (data obrashheniya: 02.10.2014)
4. Rossijane o nacional'nyh projektah / Press-vypusk Levada-centra ot 27.03.2008 g. URL: <http://www.levada.ru/27-03-2008/rossiyane-o-natsionalnykh-proektakh> (data obrashheniya: 02.10.2012)
5. Democratie participative en Poitou-Charentes – URL: <http://www.democratie-participative.fr/>(data obrashheniya:15.11.2014)

