

**Букалерева Л.А.,**  
*Заведующий кафедрой  
уголовного права и процесса РУДН,  
д.ю.н., профессор*

**Шагиева Р.В.,**  
*Проректор Академии  
адвокатуры и нотариата,  
д.ю.н., профессор*

### **Формирование органов общественного контроля в процедурах федерального государственного контроля за образовательными организациями.**

В силу объективных причин должностным лицам нередко свойственны злоупотребление властными полномочиями и реализация своих интересов в ущерб общественным. При этом власть крайне болезненно реагирует на попытки гражданского общества оспорить ее монополию, особенно если это касается возможности получения материальной выгоды. Государство привыкло работать внутри себя, внутри бюрократии. И когда вдруг в сфере управления делами государства появляются граждане, они воспринимаются, как помеха. С другой стороны, любые меры, принимаемые государством без участия гражданского общества, не воспринимаются им как легитимные и обоснованные.

Одним из самых эффективных и надежных механизмов легитимации государства являются выборы. Но при сегодняшнем развитии гражданского общества этого уже недостаточно.

Свободная от гражданского контроля государственная власть безответственна. Функционирование эффективной власти требует деятельного общественного контроля над ней.

В современных условиях роль и значение общественного контроля многократно возрастают в связи с потребностями модернизации государственного управления, борьбы с коррупцией, повышения качества реализации государственных функций и оказания государственных услуг.

Сегодня пришло понимание, что ключевые государственные проблемы простым законодательным регулированием или с помощью ресурса только институтов государственной власти решить невозможно. Только повышая общественный контроль, развивая некоммерческий сектор, институты гражданского общества, можно рассчитывать на более эффективное решение наших актуальных государственных проблем.

Положительно, что в настоящее время происходит интенсивный процесс согласования положений внутригосударственных норм с требованиями соответствующих норм международного права <sup>1</sup>. На сегодняшний день потенциал общественного контроля в России полностью не раскрыт несмотря на то, что в последние годы был принят ряд федеральных законов и нормативно-правовых актов в сфере общественного контроля: федеральные законы от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" <sup>2</sup>, «Об Общественной палате Российской Федерации» <sup>3</sup>, «О порядке рассмотрений обращений граждан Российской Федерации» <sup>4</sup>, а также указы Президента РФ «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» <sup>5</sup>, Положение об общественном совете при федеральной службе по надзору в сфере образования и науки», утвержденном Приказом Рособрнадзора от 03.02.2014 N 83 "Об Общественном совете при

---

<sup>1</sup> Букалерева Л.А., Шагиева Р.В. Международное сотрудничество в сфере образования: проблемы правового регулирования в условиях глобализации // Вестник Казанского технологического университета: № Т. 16 №16, М-во образ. и науки России, Казан. нац. исслед. технол. ун-т. – Казань : Изд-во КНИТУ, 2013. , 50-56.

<sup>2</sup> "Российская газета", N 163, 23.07.2014

<sup>3</sup> "Собрание законодательства РФ", 11.04.2005, N 15, ст. 1277.

<sup>4</sup> "Российская газета", N 95, 05.05.2006.

<sup>5</sup> "Собрание законодательства РФ", 07.08.2006, N 32, ст. 3539.

Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки"<sup>6</sup>), расширились возможности участия граждан и общественных объединений в управлении делами государства, законодательство об общественном контроле, необходимо совершенствовать.

Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" под общественным контролем понимает деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений<sup>7</sup>.

На основании приведенного определения можно сформулировать понятие «общественного контроля в сфере образования». По нашему мнению это деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемую в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций в сфере образования, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Считаем, что органы по контролю и надзору в сфере образования должны иметь четкую централизованную структуру. В противном случае появляется рассогласованность в понятиях, действиях, и, в конечном итоге, в результатах.

О необходимости вертикальной структуры органов по контролю и надзору в сфере образования свидетельствует Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации"<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Документ опубликован не был.

<sup>7</sup> Российская газета", N 163, 23.07.2014.

<sup>8</sup> Собрание законодательства РФ", 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4213

Важно, что в Положении об общественном совете при федеральной службе по надзору в сфере образования и науки», утвержденном Приказом Рособрнадзора от 03.02.2014 N 83 "Об Общественном совете при Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки" указано на взаимодействие Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзора) с Общественной палатой Российской Федерации при формировании состава Общественного совета: «настоящее Положение определяет компетенцию, порядок формирования состава и деятельности Общественного совета при Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, порядок взаимодействия Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзора) с Общественной палатой Российской Федерации при формировании состава Общественного совета, а также порядок и условия включения в состав Общественного совета членов Общественной палаты, независимых от органов государственной власти Российской Федерации экспертов, представителей заинтересованных общественных организаций и иных лиц»<sup>9</sup>.

При этом, субъектами общественного контроля в сфере образования могут быть:

- граждане в качестве общественных инспекторов или общественных экспертов;
- общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации.

Формами общественного контроля могут быть следующие:

1. общественный мониторинг,
2. общественное обсуждение,
3. иные.

По нашему мнению субъектами общественного контроля в сфере образования должны стать:

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 2) Общественный совет при Министерстве образования и науки Российской Федерации;

---

<sup>9</sup> Документ опубликован не был.

3) Общественный совет при Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки;

4) общественные советы при органах государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования;

5) общественные советы при органах местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования;

6) общественные советы при общеобразовательных организациях.

Относительно первого вида - Общественной палаты Российской Федерации следует опираться на Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ (ред. от 20.04.2014) "Об Общественной палате Российской Федерации"<sup>10</sup> и "Регламенте Общественной палаты Российской Федерации", принятом на пленарном заседании Общественной палаты РФ 22.01.2006) (ред. от 26.06.2014)<sup>11</sup>.

Относительно второго вида - Общественного совета при Министерстве образования и науки Российской Федерации - Приказ Минобрнауки России от 13.11.2012 N 913 (ред. от 24.05.2013)

"Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве образования и науки Российской Федерации"<sup>12</sup>.

По третьему виду - Общественному совету при Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки - необходимо руководствоваться Приказом Рособрнадзора от 03.02.2014 N 83 "Об Общественном совете при Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки"<sup>13</sup>.

При анализе четвертого - общественных советов при органах государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования, к сожалению, следует констатировать, что отсутствует типовый документ. Такой типовой акт, на наш взгляд, следует сформулировать. В качестве примера можем проанализировать следующие:

---

<sup>10</sup> Собрание законодательства РФ", 11.04.2005, N 15, ст. 1277.

<sup>11</sup> сайте <http://oprf.ru/> по состоянию на 28.07.2014.

<sup>12</sup> Вестник образования России", N 2, 2013.

<sup>13</sup> Документ опубликован не был.

1. Приложение № 1 к приказу министерства образования Саратовской области от 09.04.2014 г. № 1063 «Приложение № 1 к приказу министерства образования области от 18 декабря 2013 года № 3689, которым утверждено «Положение об Общественном совете при министерстве образования Саратовской области»<sup>14</sup>.

2. Положение об Общественном совете при министерстве образования Тульской области от 23 апреля 2013 года<sup>15</sup>.

3. Приложение № 1 к приказу Министерства образования Омской области от 17.05.2013 г. № 31 «Положение об Общественном совете при Министерстве образования Омской области»<sup>16</sup>.

4. Приказ департамента образования г. Москвы «Об утверждении положения об Общественном совете при Департаменте образовании города Москвы» от 05 ноября 2013 г.<sup>17</sup>.

Заметим, что работать Общественный Совет при Департаменте образования города Москвы начал только с 27 января 2014 года.

В качестве положительного примера следует указать на наличие «Примерного регламента Общественного совета при органе местного самоуправления муниципального района (городского округа) Республики Башкортостан, осуществляющего управление в сфере образования», утвержденного решением Общественного совета при органе местного самоуправления муниципального района (городского округа) Республики Башкортостан, осуществляющего управление в сфере образования<sup>18</sup>.

А также разработано «Примерное положение об Общественном совете при органе местного самоуправления муниципального района (городского округа) Республики Башкортостан, осуществляющего управление в сфере образования», утвержденное Приказом органа местного

---

<sup>14</sup> <http://osovet64.ru>.

<sup>15</sup> <http://education.tularegion.ru/about-us/совет>.

<sup>16</sup> [http://mobr.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MOBR/sovet/PageContent/0/body\\_files/file0/prikaz\\_31\\_05\\_2013\\_polozhenie.pdf](http://mobr.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MOBR/sovet/PageContent/0/body_files/file0/prikaz_31_05_2013_polozhenie.pdf).

<sup>17</sup> <http://www.educom.ru/ru/org/obsovet>.

<sup>18</sup> <http://www.morb.ru/minvo/sovet/примерный%20регламент%20РБ.pdf>.

самоуправления муниципального района (городского округа) Республики Башкортостан, осуществляющего управление в сфере образования № \_\_\_\_\_ от « \_\_\_\_ » 2013 г.<sup>19</sup> (Дата не совсем ясна).

Считаем, что каждый субъект федерации может издать сходные типовые (примерные) положения и регламенты для нижестоящих органов управления образованием.

По пятому виду - общественные советы при органах местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования, следует отметить, что также отсутствует типовое положение.

1. В качестве недостатка следует указать, что, например, в работе Общественного Совета по образованию при управлении Юго-Восточного образовательного округа Департамент образования Кировской области отсутствует Положение. На сайте мы нашли только «План работы Общественного Совета по образованию при управлении ЮВОО на 2013 год», «Заседания Общественного Совета по образованию на 2014 год» от 17.01.2014 и «Приемная Общественного Совета в Малмыжском районе» от 18.04.2014<sup>20</sup>.

2. Сходное положение дел и у общественного совета по образованию г. Оренбурга, на сайте вывешен только «Состав общественного совета по образованию»<sup>21</sup>. Нигде нет указания на Положение о совете или каких-либо иных документах.

3. Несколько иное название у «Положения о Муниципальном общественном совете по развитию образования при Управлении образования городского округа Коломна»<sup>22</sup>.

Даже терминологическая несогласованность и разночтение, на наш взгляд, не допустимы.

4. Следует указать, что абсолютно юридически не верным является тот факт, когда положение об общественном совете

---

<sup>19</sup> <http://www.morb.ru/minvo/sovet/примерное%20положение.pdf>.

<sup>20</sup> [http://ufoo.ucoz.ru/index/obshhestvennyj\\_sovet\\_po\\_obrazovaniju/0-91](http://ufoo.ucoz.ru/index/obshhestvennyj_sovet_po_obrazovaniju/0-91).

<sup>21</sup> <http://orenschool.ru/obshchestvennye-organizatsii/obshchestvennyj-sovet>

<sup>22</sup> <http://www.edu-kolomna.ru/documents/29.html>.

утверждается самим советом. Так, Положение об Общественном совете по развитию образования в городе Рязани утверждено решением самого же Общественного совета по развитию образования в городе Рязани от 14 февраля 2014 г. протокол № 1<sup>23</sup>.

Однако как положительный акт, который следует распространить повсеместно, необходимо отметить наличие на сайте Управления образования и молодежной политики администрации города Рязани сборника «Общественный совет по развитию образования в городе Рязани //Рязань: Образование Рязани, 2014. – 24 с.» Сборник содержит сведения о представителях городской общественности, вошедших в состав Общественного совета по развитию образования города Рязани, а также Положение о деятельности Совета и примерный план работы на 2014 год, а издание предназначено для педагогической и родительской общественности, средств массовой информации, широкого круга читателей<sup>24</sup>.

При доработке предложений по совершенствованию системы и структуры органов по контролю и надзору в сфере образования, созданию механизмов общественного контроля за их деятельностью необходимо в первую очередь внести соответствующие изменения в действующие акты об общественном контроле, основанные на положениях Федерального закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации"<sup>25</sup>.

Считаем первоочередным внести необходимые изменения в «Положение об общественном совете при федеральной службе по надзору в сфере образования и науки», утвержденного приказом от 3 февраля 2014 г. № 83 «Об общественном совете при федеральной службе по надзору в сфере образования и науки».

Начнем с «Положения об общественном совете при федеральной службе по надзору в сфере образования и науки»

---

<sup>23</sup> <http://yandex.ru/clck/jsredir>.

<sup>24</sup> <http://edudep.admrzn.ru>.

<sup>25</sup> Собрание законодательства РФ", 28.07.2014, N 30 (Часть I), ст. 4213.



(далее Положение), утвержденного Приказом Рособнадзора от 03.02.2014 N 83 "Об Общественном совете при Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки".

В преамбуле следует указать на то, что Положение сформулировано не только на пункте 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. N 481 "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации", но и на положениях Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации".

С учетом их несходства по ключевым моментам, на наш взгляд, необходимо в соответствии со ст. 10 «Права и обязанности субъектов общественного контроля» Закона необходимо скоординировать нормы Положения.

В соответствии с ч. 2 с п. 2 Закона дополнить Положение п.п. 1.1: «Общественный совет содействует учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций при общественной оценке деятельности Рособнадзора, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования».

На основе ч. 1 ст. 4 Закона дополнить Положение п.п. 1.2. Под общественным контролем в сфере образования в настоящем Положении понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти в сфере образования, органов местного самоуправления в сфере образования, государственных и муниципальных организаций сферы образования, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки

издаваемых ими актов и принимаемых решений в сфере образования.

На основании ч. 3 ст. 7 Закона дополнить Положение п. 29.1: «Общественный совет размещает на официальном сайте Рособнадзора, информацию о своей деятельности с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация, а также информация, требования об обеспечении открытого доступа к которой содержатся в законодательстве Российской Федерации об общественном контроле».

Дополнить Положение следующим п. 13.1: «На основании ст. 11 Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" члены Общественного совета не допускается к осуществлению общественного контроля при наличии конфликта интересов при осуществлении общественного контроля».

П. 10 Положения изложить в новой редакции: «В состав Общественного совета не могут входить лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должности государственной службы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также другие лица, которые в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" не могут быть членами Общественной палаты Российской Федерации».

Опираясь на положения статьи 16 Закона «Взаимодействие субъектов общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправления» следует включить в Положение п. 7.1. «Взаимодействие Общественного совета с Рособнадзором»:

Рособнадзор рассматривают итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля Общественным советом, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации,

муниципальными нормативными правовыми актами, учитывают предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в этих документах.

В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, учитываются при оценке эффективности деятельности государственных и муниципальных образовательных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Рособрнадзор рассматривают направленные ему итоговые документы Общественного совета, подготовленные по результатам общественного контроля, и направляют Общественному совету обоснованные ответы.

О результатах рассмотрения итоговых документов Общественный совет информируется не позднее тридцати дней со дня их получения, а в случаях, не терпящих отлагательства, - незамедлительно.

Дополнить Положение п. 8.14.2. Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, а также в таких формах взаимодействия Общественного совета с Рособрнадзором, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.

Статья 8 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования» Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 21.07.2014) "Об образовании в Российской Федерации" предусматривает, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относятся:

1) разработка и реализация региональных программ развития образования с учетом региональных социально-экономических, экологических, демографических, этнокультурных и других особенностей субъектов Российской Федерации;

3) обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

4) организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации;

б) финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, посредством предоставления указанным образовательным организациям субсидий на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, указанными в пункте 3 настоящей части;

10) организация обеспечения муниципальных образовательных организаций и образовательных организаций субъектов Российской Федерации учебниками в соответствии с федеральным перечнем учебников, рекомендованных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и учебными

пособиями, допущенными к использованию при реализации указанных образовательных программ;

11) обеспечение осуществления мониторинга в системе образования на уровне субъектов Российской Федерации;

12) организация предоставления психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, своем развитии и социальной адаптации;

13) осуществление иных установленных настоящим Федеральным законом полномочий в сфере образования<sup>26</sup>.

Необходимо разработать Типовое положение об общественном совете при исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) за образовательными организациями.

Нами изучены ряд сходных опубликованных Положений, в частности Положение об Общественном совете при Департаменте образования города Москвы от 05 ноября 2013 г., Положение об Общественном совете при министерстве образования Тульской области, Положение об Общественном совете при министерстве образования Саратовской области от 18 декабря 2013 года № 3689 и другие.

Также следует руководствоваться Письмом Минобрнауки России от 01.10.2013 N 08-1408 "О направлении методических рекомендаций по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (вместе с "Методическими рекомендациями по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования")<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Собрание законодательства РФ", 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7598.

<sup>27</sup> "Вестник образования", N 24, декабрь, 2013.

В результате проведенного нами исследования выявлены типичные ошибки действующих положений, в основном, основанные на том факте, что не были учтены положения нового Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" законодательством Российской Федерации». Предлагаем в этой связи сформулировать Типовое положение об общественном совете при исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) за образовательными организациями.