

СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ от неправомерных требований управляющих, контролирующих и надзорных органов

Марк Максимович Поташник,
*действительный член (академик) Российской академии образования,
профессор, доктор педагогических наук*

В теории управления одна из функций руководителя предполагает обеспечение своевременного документооборота. И кто бы с этим спорил, если бы количество этих самых документов позволяло бы их изучить, сделать выводы, принять управленческое решение, ответить в рамках рабочего дня, недели, месяца без ущерба для выполнения других функций и обязанностей руководителя.

Чтобы оценить объём документации, я собрал все документы, пришедшие в течение одного месяца в одну школу: в мегаполисе в Сибири, в маленьком городке на юге европейской части России, в посёлке на Дальнем Востоке и т.д., и понял, что ситуация везде одинаково ужасающая. Попытался найти слова, чтобы как-то охарактеризовать это количество запросов, справок и т.п.: несметное, море, масса, тьма, бездна, пропасть, прорва, поток, вал, лавина, град, ворох, тьма тьмущая и т.п., — и все они только в совокупности характеризуют реальную картину.

Чтобы у читателей была возможность оценить и показать всё это безобразии властям, приведу только часть этого издевательства множества: отчёты о работе родительских патрулей, о выполнении натуральных норм питания, об организации предшкольной подготовки, анализ причин семейного неблагополучия (форма даётся), информация о проведении годовых мероприятий, о реализации

инновационной деятельности, о продлении договоров на вывоз мусора, откачку фекалий из уличного туалета и т.п., о состоянии дел в сфере обеспечения безопасности дорожного движения (запрос от заведующей отделом транспорта и связи администрации города), информация об имуществе, полученном от военного комиссариата (запрашивает... сам комиссариат), о числе сотрудников, которые периодически должны проходить медицинские осмотры, о неиспользованных отпусках, о количестве приобретённой учебно-педагогической документации, о закреплённости молодых специалистов и целевиков, о плане проведения единой антинаркотической акции, о памятных датах школы, о работниках, предлагаемых в резерв на должность руководителя, о подписке на периодические издания, о потреблении электроэнергии; информация о предполагаемом числе учащихся из многодетных семей, о проведении конкурса сочинений, информация о выпускниках 2008 года, претендующих на получение аттестатов особого образца с золотым или серебряным тиснением,

М.М. Поташник. Способы защиты от неправомерных требований управляющих, контролирующих и надзорных органов

отчёт о проведении школой в марте 2008 года разъяснительной работы среди учащихся по правилам содержания домашней птицы и профилактике гриппа птиц, информация об итогах мероприятий в рамках «Весенней (осенней, зимней...) недели добра», отчёт о сетевой работе, информация о выездах учащихся за пределы России, о подписке на газету, о мерах по обеспечению безопасности выборов, о выпускниках, поступивших в престижные вузы, о том, как планируется использовать миллион рублей в случае победы на конкурсе приоритетного национального проекта «Образование» (запрашивают и УВД, и прокуратура, и УФСБ, и казначейство, и КРУ..., а если ответишь, что школа не планирует участвовать в этом конкурсе в текущем году, то тут же пиши объяснение — почему), справка об участии школы в конкурсах, смотрах, фестивалях за два года, информация о том, какие иностранные языки изучаются в школе, и т.д., и т.п. — несть числа.

И тут, заметим, мы не назвали те тоже обязательные, ежемесячно предоставляемые в органы образования и другие организации документы (справки, отчёты, информация) об успеваемости, о прогулах, о состоянии здоровья учащихся, о совершенных учениками правонарушениях, о педкадрах (не менее десятка информации), бухгалтерские отчёты (тоже не менее десятка), о мерах по обеспечению пожарной безопасности, о степени прохождения программ, о ЕГЭ, о движении учащихся, об использовании сети Интернет, об оценке качества бюджетных услуг и т.д.

Добавим к этому письма от разных вневедомственных организаций. Например, «Центр социальной помощи подросткам и молодёжи» просит освободить от занятий... **несколько сотен** школьников для участия в муниципальной акции по пропаганде здорового образа жизни. И предупреждает тут же, что если этого не сделать, то придётся писать объяснение в администрацию города. И все такого типа мероприятия проводятся почему-то ежеме-

сячно и только в учебное время, а значит, в ущерб учёбе.

Но и это не всё. Есть ещё несколько запросов-предостережений (так называется документ) или требований от правоохранительных органов (отдел внутренних дел, прокуратура, местный отдел Госнарконтроля) «О предоставлении плана работы по расследованию всех случаев правонарушений, связанных с распитием спиртосодержащих напитков (словосочетание взято из реальных документов), употреблением наркотиков, проституцией» и т.п. И все эти бумаги, на которые нужно прислать ответ, заканчиваются угрозами типа: «В случаях выявления таких фактов, независимо от места проведения (?), к ответственности будет привлечён директор учебного заведения».

Правовые основы

Тут, правда, возникает закономерный вопрос: «А, собственно, почему? У этого требования есть правовая основа? Разве школьные учителя учат детей употреблять наркотики?». Эти документы не только унижительны для директора школы, но и **абсолютно противоправны, ибо работники школ не имеют полномочий проводить следственные действия**: это обязанность работников правоохранительных органов, которую они просто перекладывают на школу. Написать грозную бумагу, потребовать план или отчёт проще, чем заниматься расследованием того, откуда к учащимся попали наркотики, кто им продал спиртное, и принять предусмотренные законом меры.

Директора школ отмечают, что главное — качество образования (то есть качество обученности, воспитанности, развитости) учащихся — волнует чиновников (авторов этих законов), в последнюю очередь или вообще не интересует.

От обилия бумаг стонут не только директора школ, но и работники муниципальных

управлений образования: «Различные ведомства, перегружающие школу и нас запросами и отчётами, не хотят обрабатывать информацию самостоятельно, требуя от нас обобщения и анализа, а поскольку их действия между собой не согласованы, то **одну и ту же информацию**, но в разной форме, **запрашивают несколько ведомств и по несколько раз... в месяц**».

Вот как об этой вакханалии бюрократии писал на страницах журнала «Народное образование»² авторитетный управленец, интеллигентный и образованный человек — директор средней школы № 1 г. Белоярского Тюменской области, заслуженный учитель РФ, кандидат педагогических наук С. Курганский:

«Школьное учреждение не в состоянии качественно и в срок сформировать многообразную отчётность, требуемую различными ведомствами и органами управления образованием. Наша школа составляет до 60 отчётов в год. 40% из них я считаю неразумными: они не используются в качестве основания для принятия управленческих решений. Треть всех отчётов считаю невыполнимыми с точки зрения сбора требуемой информации либо в связи с тем, что деятельность, которая требует отчёта, не может быть выполнена. Директора школ не могут разумно планировать деятельность по формированию отчётов, поскольку полного перечня всей отчётности, которую должна представлять школа, не существует. Сроки периодической плановой отчётности никак не учитываются при направлении в школу других, разовых или тематических отчётов. Хронологические «пики» отчётности приходятся на самые загруженные месяцы. Отсутствует обратная связь, позволяющая директору не только получить оценку своей исполнительской дисциплины, но и понять, как именно отчётные показатели учитываются в образовательной государственной и муниципальной политике». Написано не вчера, но что изменилось сегодня?»

А теперь скажите, уважаемый читатель, при таком положении дел в управлении школой может директор посещать уроки, выполнять свои методические функции и функцию контроля за качеством образования?»

² См. Народное образование. 2007. № 9. С. 35.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Правовая грамотность директора школы

Бюрократическое самодурство (если не назвать сильнее — мракобесие) становится для российской школы катастрофичным. Тут принципиально важно понять, что все конкретные (частные) способы защиты от неправомерных требований управляющих, контролирующих и надзорных органов вытекают из одного — правовой грамотности руководителя школы.

Непосредственным начальником директора является учредитель, приказы и распоряжения которого должны быть выполнены, а в случае несогласия — выполнены, но могут быть оспорены в суде. Что же касается указаний, распоряжений, звонков, телефонограмм, исходящих от работников администрации учредителя, то тут нужно обратиться к учредительному договору и внимательно прочитать его текст. Вряд ли там сказано, что любой клерк любого отдела может отдавать распоряжения руководителям школы.

Если следовать букве закона, то любое подразделение учредителя может влиять на школу только через орган образования, который оставляет то, что необходимо выполнять, составляя годовые и месячные циклограммы городских мероприятий, предоставления отчётов и других документов. Если этого не делается, то претензии — к органу образования.

Главное основание для выработки всех способов защиты от неправомерных требований кого бы то ни было — безупречная правовая грамотность руководителя школы.

Итак, вы знаете, что требование неправомерно. А дальше в зависимости от конкретного случая жизнь подскажет вам массу ответов.

Рассмотрим несколько примеров.

М.М. Поташник. **Способы защиты от неправомерных требований управляющих, контролирующих и надзорных органов**

Пример 1. «Вы говорите, чтобы я представила... Будьте добры, чётко назовите, пожалуйста, как называется то, что Вы произнесли: приказ, требование, распоряжение, указание, просьба, рекомендация, и прошу Вас сослаться на документ (полное название, номер, параграф, от какого числа и кем подписан) какой-либо вышестоящей организации, где говорится, что я обязана Вам предоставить эти сведения и в какой срок».

В девяти случаях из десяти от вас сразу же отстанут.

Пример 2. «Я готова выполнить Ваше распоряжение, но прошу Вас сначала прислать его в письменном виде, с указанием даты, номера, с Вашей подписью и печатью, чтобы я могла оспорить его правомерность в суде».

Вас перестанут больше беспокоить.

Конечно, могут потом отомстить, сделать какую-нибудь гадость. Чтобы этого избежать, **любые возражения** (даже в приведённой только что в примерах иносказательной форме) **директорам нужно высказывать только сообща, а ещё лучше — единогласно принятым решением Совета директоров.**

Так, в Москве и ряде городов страны, когда начались конфликты с Грузией, а президент Саакашвили сделал оскорбительные заявления в адрес России, некоторые начальники управлений внутренних дел разослали в школы распоряжение подать в местные ОВД сведения о наличии учащихся грузинской национальности с указанием адресов проживания. Поскольку было очевидно, что верховная власть такого указания дать не могла, многие директора, поняв, что упертым начальникам милиции ничего объяснить не смогут, направили письма этим «правоохранителям», что не знают, как выполнить распоряжение, ибо национальность ни в паспорте, ни в свидетельстве о рождении в России не указывается — только гражданство. Милиция тут же отозвала своё требование. Кстати, многие изобретатели этих писем

поплатились должностью за своё управленческое самодурство.

Проверки

Теперь о болезненном для руководителей школ — о проверках. Если они плановые, то директор должен о них знать заранее. Если они внеплановые (по жалобе, по сигналу, например), то **кто и когда угодно не может являться в школу для контроля, если у них нет приказа уполномоченного органа на проверку школы и документа, удостоверяющего их полномочия.** Этих людей просто, как говорят, не пускают на порог школы, какую бы должность они ни занимали.

Приведём точку зрения специалиста — директора Центра экономики образования г. Нижнего Новгорода, доктора экономических наук А.Б. Вифлеемского: своё мнение он неоднократно высказывал на страницах журнала:

«**Правовая компетентность** — обязательное профессиональное качество руководителя, обеспечивающее эффективное использование в своей управленческой деятельности законодательных и иных нормативных правовых документов органов власти; разработку локальных нормативных правовых актов; принятие управленческих решений и действий только в рамках законодательной базы.

Большое значение имеет понимание **универсального механизма общения с различными надзорными органами.** Он основан на том, что **деятельность каждого из надзорных органов регламентируется определёнными нормативными актами** (для федеральных надзорных органов это, как правило, Административный регламент), которые и держат в определённых рамках проверяющих. **Только зная эти рамки, можно требовать от проверяющих их соблюдения, отказывать в неправомерных требованиях проверяющим, а также успешно обжаловать их действия.**

Когда директора сетуют, что проверяют все, что хотят, когда хотят, даже если нет жалоб, сигналов и т.п., надо конкретно разбираться с тем, кто и на каком основании проверяет. Ведь есть так называемые «плановые» проверки, которые могут проводиться и при отсутствии жалоб. Кроме того, если директору неизвестно о жалобе, то это не означает, что она отсутствует. В то же время если пришли некие проверяющие, которые не имеют приказа уполномоченного органа на проверку школы и документа, удостоверяющего их полномочия, то их просто не надо пускать в школу, отказать им в приёме. Мне известен прецедент, когда директор школы отказалась принять... двух заместителей регионального министра образования, которые случайно проезжали мимо, и им вдруг пришло в голову проверить школу. Да, был трудный разговор в министерстве и в городском департаменте, но директор отстояла свои права и достоинство и успешно продолжает работать».

Низкий уровень правовой культуры руководителей в России просто поражает. Приведём пример. Речь пойдёт о безграмотности финансовых работников самой системы образования, **о бухгалтерях, которые подчинены руководителям органов образования и школ.** Это как раз тот случай, о котором говорят, что хвост виляет собакой.

Учителям России положена ежемесячная выплата (100 рублей) на приобретение методической литературы. В стране существуют четыре различных варианта механизма этой выплаты: в одних территориях в день зарплаты выплачивают 100 руб. ежемесячно «чистыми», независимо ни от чего; в других — только при условии предоставления товарного чека и чека кассового аппарата; в третьих — если чеки не представил, то прибавляют эти деньги к зарплате и вычитают 13% подоходного налога; в четвёртых — вычитают эти 13% независимо от того, представил ты чеки или нет.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Обращаем внимание на то, что, несмотря на неоднократные разъяснения и Министерства образования, и Минфина, и публикаций специалистов в журнале «Народное образование», всё это управленческое безобразие происходит ежемесячно в масштабе страны и никого это не смущает, никто в это не вникает, хотя сотни тысяч людей с очень низкой зарплатой ежемесячно недополучают положенные им деньги. **Правовые основания имеет только первый вариант**, всё остальное — нарушение законов вследствие правовой безграмотности, гражданской пассивности руководителей школ, органов образования, учителей и бухгалтеров. И таких фактов в России множество.

И в заключение о взаимоотношениях с властью предрержащими ответим на предполагаемый вопрос кого-то из читателей: «Ну, а если начальник — самодур, мракобес — и отомстить может? Как быть?».

Тут каждый оказывается в ситуации выбора: или бороться и преодолеть в себе сервильность (раболепие), вспомнив о чувстве собственного достоинства, либо остаться холопом, подданным своего хозяина, а не гражданином своей страны.

Кстати, о страхе. А из-за чего особенно учителю бояться завуча или директора, а директору — вышестоящих чиновников? Что, у них такая высокая зарплата, которую опасно потерять, или их работа — не тяжёлый труд, а синекура? Вспомним мудрого А. Твардовского: «Дальше фронта не пошлют, меньше взвода не дадут».