

СОВЕЩАНИЯ ПО ПОВОДУ уменьшения числа совещаний



Анатолий Борисович Вифлеемский,
действительный член Академии педагогических
и социальных наук, доктор экономических наук

Министерство образования и науки РФ направило в органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющим управление в сфере образования, письмо № ДЛ-150/08 от 12 сентября 2012 года «О сокращении объёмов и видов отчётности, представляемой общеобразовательными учреждениями». На страницах журнала «Народное образование» авторы не раз писали по поводу вала отчётности, захлестнувшего школы. Возмущение сложившейся ненормальной ситуацией достигло руководства Минобрнауки России. Однако, на наш взгляд, сомнительно, что это письмо изменит сложившуюся ситуацию.

• отчётность • нормативные акты • «приёмка школ» • запросы • перечень отчётной документации

Прежде всего обратим внимание на название письма, которое само по себе весьма показательно. Сокращать объёмы и виды отчётности Минобрнауки России предлагает исключительно по отношению к общеобразовательным учреждениям, как будто вал отчётности не коснулся вузов, техникумов, профессиональных училищ, детских садов и других типов образовательных учреждений.

Во-вторых, бороться с различными письмами-запросами решено... напавив очередное письмо.

Напомним, что письма не обязательны для исполнения и отражают

точку зрения конкретного чиновника по какому-то вопросу, решение же проблем обеспечивается изданием нормативных актов соответствующим органом управления: ясно, что издание очередного письма никак не сможет решить проблему вала избыточной отчётности.

При этом смотреть на письмо я предложил бы с конца — уж больно показательны рекомендации федерального ведомства по «борьбе с отчётностью».

В лучших традициях номенклатурного «совкового» прошлого рекомендовано в пункте 12 «Провести работу со средствами массовой информации по данному вопросу», не предложив образца рекомендуемой работы.

Не менее традиционные бюрократические рекомендации и в пункте 11 — «Провести необходимые совещания». Имея огромные объёмы информации в рамках мониторингов «Наша новая школа» и других (в том числе адреса электронной почты практически всех школ России), Минобрнауки могло бы самостоятельно провести рассылку своих рекомендаций адресатам. Вместо этого оно предлагает провести множество совещаний: органам исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющим управление в сфере образования, рекомендовано довести информацию из письма до «органов местного самоуправления, взаимодействующих с общеобразовательными учреждениями», а также до самих общеобразовательных учреждений, причём именно на совещаниях.

Естественно, что если борьба с объёмом писем-запросов сводится к написанию очередного письма-рекомендации, то уменьшить количество совещаний (а заодно и отчётности, с ними связанной) нам помогут «необходимые совещания»...

«Апофигей» письма, на мой взгляд, содержится в пункте 10: «Обеспечить совмещение плановых проверок общеобразовательных учреждений органами, осуществляющими государственный пожарный надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, с деятельностью комиссий по приёмке образовательных учреждений к новому учебному году, действующих в соответствии с приказом Минобрнауки России от 23 июля 2008 г. № 213 «Об организации плановой подготовки образовательных учреждений к новому учебному году».

Мы уже писали об отсутствии правовых оснований для ежегодной «приёмки школ»¹. Именно в приказе № 213 Минобрнауки России, не имея правовых оснований, *рекомендовало* «руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, руководителям органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, руководителям образовательных учрежде-

¹ Вишневский А.Б. Должны и школы «сдаваться» ежегодно? // Народное образование. 2012. № 4.

ний ежегодно до 25 августа осуществлять подготовку образовательных учреждений к новому учебному году».

Кроме того, тем же приказом Минобрнауки России приказало своему отделу по мобилизационной подготовке и специальным программам представлять доклад о готовности образовательных учреждений на территории Российской Федерации, *независимо от их организационно-правовых форм и подчинённости*, к новому учебному году. Причём для подготовки доклада обязали сдавать отчётность.

И вместо того, чтобы просто отменить этот приказ и *реально уменьшить* объём отчётности общеобразовательных учреждений, федеральное образовательное ведомство рекомендовало в своём письме приурочить плановые проверки контрольных органов к приёмке школ.

На самом деле в большинстве регионов это уже и так сделано, так как в противном случае представители этих органов не имеют права участвовать в приёмке школ, тогда как Минобрнауки России вместе с руководителями МЧС России и Роспотребнадзора в совместном письме от 12 марта 2008 г. № АФ-102/09/43-828-19/01/2050-8-23 предписали включать в состав комиссий по приёмке образовательных учреждений всех типов и видов представителей Рособразования (по согласованию), органов управления образованием субъектов РФ, МЧС России (Госпожнадзора), Роспотребнадзора, а также МВД России и ФСБ России (по согласованию). Кстати, в ряде регионов представители ФСБ России не так давно с большим удивлением узнали о наличии таких требований...

Проверки общеобразовательных учреждений, как известно, проводятся круглогодично: проведя *плановую* проверку (в рамках приёмки школы) и написав объёмный перечень неизбежных (или

придуманных) замечаний, представители данных контрольных органов затем приходят на *внеплановые* проверки по исправлению сделанных замечаний. Таким образом, если бы в министерстве разобрались в ситуации и действительно хотели бы решить проблему избыточного контроля за деятельностью школ, был бы отменён приказ о ежегодной приёмке школ. К сожалению, всё остаётся по-прежнему.

Вал отчётности — где корень зла?

Итак, количество проверок не уменьшится до тех пор, пока Минобрнауки России не изменит свою позицию о ежегодной приёмке школ. И вал отчётности несколько не уменьшится до тех пор, пока Минобрнауки России не прекратит придумывать bestолковые «мониторинги» и требовать от школ всё новую и новую, нередко дублирующую предыдущую, отчётность.

К сожалению, Минобрнауки России, получая многочисленную отчётность и имея огромный штат высокооплачиваемых в рамках НИР и НИОКР «экспертов», не удосуживается проанализировать получаемые данные, причём не оценивается даже тот факт, что эти мониторинги содержат заведомо недостоверную информацию. На страницах журнала мы уже обрались к данной проблеме².

Минобрнауки России инициировал вал отчётности, захлестнувший школы: собственно, в своём письме Минобрнауки России вынуждено было констатировать, что основной объём запросов информации составляют, в том числе, «дублирующие запросы информации в рамках федеральных мониторингов «Наша новая школа» и «Модернизация региональных систем общего образования».

Самое интересное, что правовые основания для запроса информации федеральным ве-

² Вифлеемский А.Б. Модернизация на словах и на деле // Народное образование. 2012. № 1.

домством и в этих случаях отсутствуют. Министерство ссылается на некие нормативные акты Правительства РФ, однако в рамках этих мониторингов запрашивается совсем другая информация.

В то же время эти нормативные акты Правительства РФ дают возможность значительно увеличить вал отчётности с общеобразовательных учреждений России. Так, в частности, распоряжением Правительства РФ от 7 сентября 2010 г. № 1507-р утверждён План действий по модернизации общего образования на 2011–2015 годы. Этим Планом предусмотрено провести в 2011–2015 годах мониторинги введения федеральных государственных образовательных стандартов общего образования, качества образования; ситуации с употреблением наркотических и психоактивных веществ несовершеннолетними; организации школьного питания; публикации отчётности образовательных учреждений.

Кроме того, этим же документом с 2013 года прямо предусмотрена такая новая отчётность, как «паспорт образовательного учреждения». Ясно, что Министерство образования и науки РФ будет требовать неукоснительного исполнения этого Плана, тем самым на словах «борясь» с валом отчётности, а делами его лишь безбожно увеличивая?!

Постановление Правительства РФ от 31 мая 2011 г. № 436 «О порядке предоставления в 2011–2013 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на модернизацию региональных систем общего образования» предписывает Министерству образования и науки РФ «обеспечить осуществление мониторинга реализации мероприятий по модернизации региональных систем общего образования». Как видим, формулировка позволяет министерству под видом «мониторинга» запрашивать сколь угодно большой объём информации, так как что же именно касается «мероприятий по модернизации», с правовой позиции не определено.

Конечно, реформировать систему статистической отчётности намного сложнее, чем ввести очередной, мало что проясняющий мониторинг. Поэтому министерство в своём письме почти и не обращает внимание на статичность, и, похоже, не использует в своей деятельности: оно лишь замечает, что «в дополнение к этому образовательные учреждения представляют также бухгалтерскую и статистическую отчётности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также информацию о своей деятельности в органы государственной статистики, налоговые органы, иные органы и лицам в соответствии с законодательством Российской Федерации и своим уставом».

Лукавство Минобрнауки РФ

Некоторые представители местных органов управления образования отнесли к рассматриваемому письму Минобрнауки РФ всерьёз, и меня даже стали спрашивать: неужели теперь управление образования не может запросить информацию от своей муниципальной школы?

Конечно, учредитель, как и прежде, вправе получить всю необходимую информацию от подведомственных общеобразовательных учреждений. Только при этом следует задуматься над надлежащим оформлением таких запросов. Собственно, фактически этому и посвящены рекомендации Минобрнауки России, причём понятно, что оно и не могло поступить иначе, так как в противном случае неизбежно встал бы вопрос о мониторингах самого этого ведомства.

Так, в частности, Минобрнауки России пишет, что «неустановленные законодательством Российской Федерации или неурегулированные нормативными правовыми актами требования дополнительной информации от общеобразовательного учреждения следует считать необоснованными». Для тех, кто ещё не осознал эту формулировку, прямо намекну: приказ заведующего районным управлением образования руководителя городского Департамента образования как следует расценивать? Подчеркну, именно приказ, но никак не письмо!

В соответствии со статьёй 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в систему муниципальных правовых актов входят, в том числе, правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

При этом глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издаёт постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации их работы. Должностные лица местной администрации издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесённым к их полномочиям уставом муниципального образования.

Далее в своих рекомендациях Минобрнауки России пишет о том, что следует «обеспечить при необходимости передачу информации, относящейся к реализации основных общеобразовательных программ в общеобразовательном учреждении и их результатам, в иные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления через учредителя общеобразовательного учреждения» (пункт 4), а в пункте 3 — «указать администрации общеобразовательных учреждений, что в случае получения ими неправомерных запросов и с целью пресечения такой практики необходимо направлять указанные

запросы учредителю общеобразовательного учреждения».

О чём идёт речь? Региональному органу управления образованием рекомендовано запрашивать у общеобразовательных учреждений информацию не напрямую, а через учредителя школы (чаще всего это местный орган управления образования либо формально местная администрация). И именно учредитель должен будет эту информацию собирать с подведомственных учреждений, лишь затем передавая региональному органу управления образованием или иному органу исполнительной власти. Если же, не уловив новых рекомендаций, региональный орган управления образованием направит запрос напрямую в школу, то её администрации рекомендовано направить этот запрос своему учредителю.

Абсурдность ситуации, думаю, совершенно понятна. Администрации даже не рекомендуется отвечать региональному органу управления образованием о том, что их запрос неправомерен: им всего лишь рекомендуется фактически ещё больше увеличить количество бумаг в школьном документообороте! А заодно увеличить документооборот и муниципального органа управления образованием (учредителя).

Итак, администрация направляет этот «неправомерный» запрос учредителю. Учредитель, если осмелится, направляет ответ вышестоящему органу управления образованием о том, что надо направлять запрос именно учредителю, и получает в ответ этот запрос. После чего будет делать запрос подведомственным учреждениям и направит ответ в региональный орган управления образованием.

Большинство же так и не осмелится написать в вышестоящий орган управления образованием и просто соберёт данные со школ, направив затем сразу ответ на запрос в региональный орган управления образованием.

Столь же лукаво указание методическим

службам разного уровня на «неправомерность сбора информации в общеобразовательных учреждениях как на не свойственную им функцию, а также необходимость оказания ими услуг методического характера по закреплённым в правоустанавливающих документах вопросам» (возможно, что Минобрнауки России пребывает в блаженном неведении, что во многих муниципалитетах давно функционируют информационно-методические службы, центры мониторинга образования, в уставах которых закреплены не только методические функции, но и функции проведения различных мониторингов. Так что эта функция им очень даже свойственна).

Чего ждать?

Низкий уровень качества управления системой образования (проявляющийся, в частности, в вале бессистемной отчётности) задаётся самим Минобрнауки России: собственно, в неспособности собирать необходимую информацию министерство и расписалось в данном письме. А как ещё можно трактовать констатацию факта нагромождения министерством различных мониторингов?

Год будут править и создадут новый мониторинг. Учитывая, что осваивать его будут те же приближённые к Минобрнауки «эксперты», стоит ли надеяться, что новый франкенштейн, слепленный из различных «мониторингов», будет более дружелюбным для директоров школ, чем имеющиеся?

А в заключение хотелось бы вспомнить предыдущее творение Минобрнауки России по поводу отчётности образовательных учреждений — письмо от 28 мая 2010 г. № 03-1074 «Об ограничении отчётности в образовательных учреждениях».

В этом письме Департамент государственной политики в образовании отмечает, что «недопустимо заполнение различных форм

отчётности, разработанной по вопросам самостоятельной компетенции образовательных учреждений, *напрямую связывать* с деятельностью Минобрнауки России по модернизации общего образования». Тем самым министерские чиновники пытаются снять с ведомства ответственность за вал отчётности, захлестнувший школы.

А далее идут издевательские рекомендации по смене формы отчётности: «Департамент рекомендует *применять иные формы текущего контроля образовательного процесса, мониторинга деятельности учителей и образовательных учреждений* и принять необходимые меры по сокращению количества бумажной отчётности педагогических работников, по переходу на электронный документооборот».

В духе времени рекомендуется заменять бумажную отчётность электронной. И это назы-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

вается «ограничение отчётности», как следует из названия письма.

Так что, коллеги, держитесь! Кстати, в письме об ограничении отчётности уже есть «интересные соображения» по поводу правового оформления принуждения учителей сдавать ещё больше отчётности: «Определение перечня отчётов и документов (с указанием сроков их представления), которые должны быть представлены педагогическими работниками в текущем учебном году, относится к компетенции образовательного учреждения — работодателя.

При этом на основании подпунктов 9 и 13 пункта 2 статьи 32 и пункта 3 статьи 56 Закона РФ «Об образовании» руководители образовательных учреждений вправе включить перечень отчётной документации в трудовой договор с работником или его должностные обязанности». **НО**