



О. Н. Смолин

НОВАЯ СИТУАЦИЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: ФЕДЕРАЛЬНАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИИ¹

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы распределения компетенций в сфере образования (включая государственные гарантии реализации права на образование) между федеральным и региональным уровнями власти. Рассматриваемые проблемы возникли в связи с принятием Федерального закона № 122 от 22.08.2004, а также в связи с намечаемыми правительством реформами в сфере образования (речь идет прежде всего о документе «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации»). Автор полагает, что политика модернизации образования нуждается в принципиальной коррекции: в снижении административной составляющей и в увеличении составляющей социальной.

Образовательная политика, включая соотношение ее федерального и регионального аспектов, — одно из центральных направлений внутренней политики современного государства, но вместе с тем и ее производная. Что же касается соотношения федеральных и региональных интересов в российской внутренней политике в целом, то в последнее время центром публичного обсуждения все более становится вопрос о сохранении и укреплении единства страны. Вот лишь некоторые высказывания из нашумевшего интервью руководителя Администрации Президента Российской Федерации Д. Медведева журналу «Эксперт»²:

«Консолидация российской элиты возможна только на одной платформе — для сохранения эффективной государственности в пределах существующих границ. Все остальные идеологемы вто-

¹ Выполнено при поддержке Российского государственного научного фонда. Статья подготовлена на основе доклада, с которым автор выступил на московской международной конференции «Тенденции развития образования: проблемы управления системой образования региона» 13 февраля 2005.

² Эксперт. 2005. № 13. С. 72.



В полном объеме те же тенденции наблюдаются в политике образовательной. Так, в результате принятия упомянутого выше закона:

1) *Ликвидированы государственные гарантии приоритетности развития образования* — вместе с одноименной статьей 40 Закона РФ «Об образовании» (в редакции 12.01.1996)¹. Декларация о том, что государство провозглашает сферу образования приоритетной, в статье 1 Закона сохранилась, однако гарантии этой приоритетности, включая обязательства государства выделять на образование определенную долю расходов федерального и консолидированного бюджетов, предоставлять образовательным учреждениям налоговые льготы и т.п., из текста исключены полностью. Очевидно, что это грозит снижением темпов роста бюджетных расходов на образование, скачкообразным повышением платы за обучение для 3,5 млн внебюджетных студентов государственных и негосударственных вузов и т.п.

2) *Из закона изъято положение о том, что федеральные нормативы финансирования являются для образовательных учреждений нефедерального ведения минимально допустимыми*². Согласно экспертным данным, в настоящее время разрыв в уровне финансового обеспечения в расчете на одного обучающегося между регионами России составляет 7-8 раз³, и легко прогнозировать дальнейший рост неравенства прав граждан в области образования.

3) *Подверглись «секвестру» федеральные социальные гарантии для обучающихся в нефедеральных образовательных учреждениях*. Среди них, в частности, пункт 5 статьи 5 Закона РФ «Об образовании»⁴, устанавливающий, что «в целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования». 122 закон ввел в этот пункт следующую поправку: «Категории граждан, которым предоставляется данная поддержка, порядок и размеры ее предоставления устанавливаются федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов Российской Федерации для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений».

4) *Уничтожены федеральные гарантии финансирования аккредитованной негосударственной школы (пункт 4 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» в прежней редакции)*. В результате в абсолютном большинстве российских регионов, за исключением Москвы, под угрозой закрытия оказались именно те негосударственные общеобразовательные учреждения (в том числе православные, уч-

¹ Федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004 п. 20 ст. 16.

² Там же п. 21 ст. 16.

³ По данным А. В. Шишлова (<http://www.shishlov.info/education/exam/print.phtml>).

⁴ Федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004 п. 4 ст. 16.



режденные общественными организациями инвалидов), которые осуществляли обучение детей из семей с низкими доходами, детей с ограниченными возможностями здоровья и т.п. В то же время элитные школы, ориентированные на высокодоходные группы населения, просто повысили плату за обучение. Ситуация усугубляется тем, что даже в регионах, которые хотели бы сохранить финансирование негосударственного образования (например, в Московской области), такие попытки опротестовываются прокуратурой как нецелевое использование средств, хотя в соответствии с пунктом 1 статьи 153 закона №122 в рамках длящихся правоотношений (для лиц, получающих образование в негосударственных образовательных учреждениях на 31 декабря 2004 года) данный закон не может рассматриваться как препятствие осуществлению таких компенсаций. Между тем, в различных федеральных органах исполнительной власти нет единой позиции по данному вопросу. Так, представители Минфина на заседаниях Государственной думы не раз утверждали, что регионы полностью сохранили права финансирования дополнительных социальных гарантий в пределах имеющихся собственных бюджетных средств; с другой стороны, Минюст в ответ на запрос депутатов вместо ссылки на упомянутый выше пункт 1 статьи 153 закона № 122 представил неопределенный ответ со ссылкой на статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

5) *Аннулированы федеральные гарантии оплаты труда для работников системы образования, за исключением федеральных образовательных учреждений*¹. В результате, в 2005 году очередное повышение заработной платы в бюджетной сфере происходило уже не одновременно 1 января, но в течение нескольких месяцев — до 1 мая, в зависимости от возможностей региона. Естественно, и по этому важному социальному показателю региональные различия с принятием закона еще более возрастут.

6) *Исключены из законодательства гарантии уровня заработной платы педагогических работников, включая главную из них — положение о том, что средние ставки педагогов не могут быть ниже средней зарплаты в промышленности*². Напомню: в 1940 году зарплата работников образования практически равнялась ее уровню в промышленности; в 1970 году составляла 72,7 %; в 1990 году — 65 %³; в настоящее время она опустилась почти до 50%⁴. Учитывая, что в индустриально развитых странах мира зарплата педагогических работников выше средней по стране, совершенно

¹ П. 13 ст. 28 Закона Российской Федерации «Об образовании».

² П. 29 ст. 16 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

³ См. Смолин О. Н. Знание — свобода. — М., 1999, с. 164.

⁴ По данным Федеральной службы государственной статистики в 2003 году это отношение составило 51 %.



очевидно, что и в этом отношении российские «реформы» имеют противощивилизационный характер.

7) *Ликвидированы установленные статьей 25 Федерального закона «О социальном развитии села»¹ обязательные 25-процентные надбавки для сельских педагогов (равно как и медиков, и работников культуры) — вместе с самим законом².* По этой причине легко прогнозировать дальнейший рост дефицита педагогических кадров в сельской местности.

8) *Отменены федеральные гарантии (пункт 8 статьи 55 Закона РФ «Об образовании») компенсаций педагогам за приобретенную ими методическую литературу (за исключением работающих в федеральных образовательных учреждениях)³,* что при дефиците средств в региональных бюджетах может привести к фактическому уменьшению реальных доходов педагогических работников.

9) *Резко сокращены федеральные гарантии коммунальных льгот для сельских педагогов.* Эти гарантии восходят еще к дооктябрьскому периоду и сохранялись при царях и генеральных секретарях. «Отредактированный» же правительством и большинством четвертой Думы абзац третий пункта 5 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» теперь определяет, что «размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации».

В итоге и в этом отношении законодательство субъектов Федерации превращается в «лоскутное одеяло»: в одних регионах льготы сохраняются в натуральной форме при крайне различных социальных нормах льготированной жилплощади, в других вводятся денежные компенсации, также весьма различающиеся по размеру. В некоторых случаях эти компенсации составляют 300 рублей, т.е. не более трети от реальных затрат.

10) *«Вне закона» оставлены региональные и муниципальные вузы.* На заседании бюджетного Комитета в ответ на настойчивые вопросы автора, что намерено делать правительство с пятьюдесятью региональными вузами и двадцать одним вузом, находящимся в ведении местного самоуправления, замминистра финансов Т.А. Голикова ответила примерно следующее: это не наши проблемы; если хотят, пусть передают нам вместе с деньгами. С большим трудом в переходные положения закона № 122 удалось «завести» поправку, устанавливающую срок заключения договоров о такой передаче до 1 января 2007 г⁴. Картина становится и вовсе абсурдной, если учесть, что двумя месяцами спустя Минобразования и науки в основном одобрило «Концепцию участия Российской Фе-

¹ 21.12. 1990, № 438-1.

² П. 1 с. 156 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

³ Там же п. 30 ст. 16.

⁴ Там же п. 12. ст. 154.



дерации в управлении имуществом государственными организациями, осуществляющих деятельность в сфере образования», предполагающую передачу большей части федеральных вузов... в регионы!¹

Многие эксперты полагают, и не без оснований, что ФЗ № 122 противоречит следующим положениям Конституции:

— статье 7, определяющей Россию как социальное государство;

— статье 43, гарантирующей получение на конкурсной основе бесплатного высшего профессионального образования, в том числе в муниципальных образовательных учреждениях;

— пункту 2 статьи 55, согласно которому «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина»;

— статьям 72 и 76, согласно которым общие вопросы образования, в том числе профессионального образования, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поэтому отказ от регулирования в федеральном законе этих вопросов противоречит Конституции РФ и нарушает права граждан в этой сфере;

— статье 114, обязывающей Правительство обеспечивать проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области образования и науки. И т.д., и т.п., и пр.

Хотя представители правительства по всем телевизионным и радиоканалам в течение второй половины 2004 года убеждали население, что ФЗ № 122 сохранил все действовавшие льготы и социальные гарантии, ссылаясь при этом на специально введенные в него переходные положения, текстом закона этого подтвердить невозможно. Цитирую пункт 1 статьи 153:

«В рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 года право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых настоящим Федеральным законом нормах, настоящий Федеральный закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

Попытка перевести этот текст с юридического языка на русский приводит к следующим выводам:

1) закон ничего не гарантирует, он лишь не запрещает субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям предоставлять гражданам прежние социальные гарантии, тогда как

¹ «При соответствующем изменении законодательства Российской Федерации может быть оптимизирована сеть государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, в том числе за счет перевода части из них в другие организационно-правовые формы (помимо государственного учреждения) или передачи в ведение субъектов Российской Федерации, при сохранении обязательств Российской Федерации участвовать в их финансировании через систему госзаданий или путем передачи субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации». (Раздел 3 Концепции.)



федеральная власть от ответственности за их сохранение себя полностью освободила;

2) это положение касается льгот и гарантий, носящих компенсационный характер — новое понятие, которое законодательно нигде не определено и, следовательно, может трактоваться произвольно;

3) сохранить прежние льготы и гарантии дозволено в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом (т. е. тем самым, который их отменяет!);

4) наконец, вся эта потрясающая казуистика действует только «в рамках длящихся правоотношений», т. е. в случае, если человек имел соответствующее право на 31 декабря 2004 года, и при этом факты, прекращающие или изменяющие это право в соответствии с законодательством, действовавшим на 31 декабря 2004 года, не наступили.

Немного лучше сформулирован пункт 2 той же статьи 153: «При издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в связи с принятием настоящего Федерального закона нормативных правовых актов должны быть соблюдены следующие условия:

вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 года;

при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены».

Процитированные положения закона действительно обязывают региональные и местные органы власти при издании нормативных правовых актов в связи с принятием ФЗ № 122 не снижать уровень зарплаты и других социальных гарантий по сравнению с их размерами на 31 декабря 2004 года. Однако поскольку с 1 января 2005 года более 40 полномочий переданы с федерального уровня в регионы и местному самоуправлению, никто не обязывает эти органы издавать такие нормативные правовые акты, а следовательно, и сохранять действовавшие гарантии.

Чтобы представить позиции депутатских фракций Государственной думы в отношении показанных выше тенденций в области образовательной политики, выявившихся при принятии 122 зако-



на, приведу результаты голосований по ряду поправок, направленных на сохранение государственных гарантий приоритетности образования.

Поправка № 543, требующая не вносить изменения в Закон «Об образовании», сохранив его действующую редакцию. Число голосов «за»:

КПРФ — 96,1 %,
«Родина» — 76,9 %,
депутаты, не вошедшие в группы — 33,3 %,
«Единая Россия» — 0,3 %,
ЛДПР — 0.

Поправка № 635, предполагающая сохранение в Законе «Об образовании» статьи 40 «Государственные гарантии приоритетности образования»:

КПРФ — 94 %,
«Родина» — 79,5 %,
депутаты, не вошедшие в группы — 40 %,
«Единая Россия» — 0,3 %,
ЛДПР — 0.

Блок поправок № 3512, 3513, 3514, требующих отказаться от отмены Закона РСФСР «О социальном развитии села» (в котором, между прочим, предусмотрена 25-процентная надбавка к зарплате для сельских учителей, работников медицины и культуры):

КПРФ — 96,1 %,
«Родина» — 84,6 %,
депутаты, не вошедшие в группы — 40 %,
«Единая Россия» — 3 %,
ЛДПР — 0.

Помимо принятых законов, следует иметь в виду еще и документально зафиксированные намерения. Так, в подготовленном Министерством образования и науки и рассмотренном на заседании правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 года документе «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации»¹ содержатся предложения об изменении структуры государственного образовательного стандарта, предполагающие две новации: включение в стандарт требований к условиям образовательной деятельности при одновременном исключении из него положений о минимальном содержании образования (п. 2.3).

Первое из этих нововведений заслуживает безусловной поддержки: невозможно требовать высокого качества подготовки выпускников при отсутствии необходимых условий образования. Эта идея особенно важна в настоящее время, когда правительственным законом об отмене 112 законов и «секвестре» 152 (№ 122-ФЗ) образовательное законодательство разрушено именно в части,

¹ <http://mon.informika.ru/edu-politic/priority/1183>.



призванной обеспечить уровень финансирования школы, зарплату и другие составляющие социального статуса педагога, а также социальные гарантии для учащихся. Стандарт на условия образовательной деятельности предлагал ввести в закон еще профильный Комитет третьей Госдумы, в который входил и автор этих строк. Однако тогда именно Минфин и администрация Президента настояли на том, чтобы это положение из законопроекта было исключено. Удастся ли «неофитам» образовательной политики вернуть его обратно, покажет только время.

Второе предложенное нововведение — об исключении из стандарта минимального содержания образования — на взгляд автора, стандарт полностью разрушает.

Во-первых, если в каждой школе ребенка будут учить как считают нужным, обеспечить качество образования и академическую мобильность (например, при переезде в другой город) окажется практически невозможно. Невозможно даже в том случае, когда учить будут в принципе одному и тому же, но в разное время. Ребенку, родители которого переехали из села в город, в другой район города, в другой регион, или просто перешедшему в другую школу в рамках своего микрорайона, вполне вероятно, придется повторить часть уже изученных курсов, но зато самостоятельно наверстывать курсы, пройденные его новыми одноклассниками. Ясно, что сделать это можно только с помощью репетиторов или платных дополнительных занятий со школьными учителями.

Во-вторых, до того времени, как Минобрнауки России превратилось в Минобрнауки, его высокопоставленные представители регулярно утверждали, что для сохранения единого образовательного пространства страны необходимо задать на федеральном уровне не менее 75% содержания образования. Более того, именно с их подачи соответствующая норма была заложена в проект федерального закона¹. Вряд ли национальные интересы меняются вместе с перестановкой людей в управленческих структурах.

В-третьих, в большинстве своем образовательное сообщество, по-видимому, не осознает, что под лозунгом расширения академической самостоятельности школы Минобрнауки фактически предлагает такую самостоятельность резко ограничить. Логика высокопоставленных чиновников состоит при этом в следующем:

— утверждение минимального содержания образования всегда представляет большие трудности, ибо вызывает острые дискуссии между сторонниками различных педагогических школ и направлений в рамках образовательного сообщества. Любой стандарт подвергается и будет подвергаться критике, а потому много удобнее не принимать его вовсе;

¹ Проект федерального закона № 117605-3 «Об основных положениях, о порядке разработки и утверждения государственных образовательных стандартов общего образования» внесен в Государственную думу 20 июля 2001 депутатами А.В.Шишловым, О.Н.Смолиным, И.И.Мельниковым, С.В.Иваненко, С.С.Митрохиным, А.М.Шелеховым, В.Н.Ивановой, Т.В.Плетневой, Ф.Г.Зияндиновой и членом Совета Федерации В.В.Сударенковым.



— напротив, учебные программы для школы Министерство спокойно утвердит самостоятельно, заодно переведя их из статуса примерных в ранг обязательных. Никаких дополнительных забот по части организации общественного обсуждения и согласования различных позиций у чиновников при этом не будет.

Противники существования образовательных стандартов и сторонники их либерализации, поддерживая идеи Министерства, благополучно попадают в ловушку: для каждого грамотного специалиста совершенно очевидно, что регулирование посредством обязательных учебных программ на порядок жестче регулирования посредством образовательных стандартов, включая минимальное их содержание.

Рациональных зерен в предложениях Минобрнауки относительно стандартов лишь два: во-первых, стандарты высшего профессионального образования не могут повторять школьные стандарты — их, напротив, необходимо сделать гораздо менее жесткими; во-вторых, стандарты не должны лишать свободы экспериментальные школы, деятельность которых следует оценивать исключительно по результату. Однако обе эти проблемы легко решаемы без очередного усечения прав граждан в области образования.

В-четвертых, идея «зачистки» минимального содержания образования напрямую связана с предыдущей идеей — о введении для всех частично платного обучения. Образовательные стандарты — это один из современных обоюдоострых механизмов управления: полноценный стандарт — качественное образование; усеченный стандарт — образование примитивное, как говорят иногда, на уровне церковно-приходской школы XIX века. Ко второму варианту российское правительство склонялось еще в период «очередного этапа реформирования образования» (1997–98 годы). Тогда угрозу удалось отразить. В настоящее время в связи с раскладом политических сил в парламенте и вне его ситуация много хуже.

Таким образом, оценить «школьно-стандартные» нововведения правительственного документа «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации» можно известной формулой: хорошее в нем не ново, а новое — не хорошо.

Стоит напомнить читателю, что официальное обоснование Федерального закона №122 и аналогичных законодательных инициатив правительства держится обычно на трех «китах».

Первым аргументом, который используется администрацией Президента и правительством РФ для обоснования «социальной реформы», является необходимость сбалансирования доходов и расходов бюджетной системы. С середины 2003 года эту идею в электронных СМИ многократно «озвучивал» сам президент, смысл высказываний которого при всем различии их форм сводился к следующему: финансовые обязательства консолидированного бюджета, согласно действующему законодательству, составляют 6,5 триллионов рублей, сам же консолидированный бюджет страны —



около 3,5 триллионов; их нужно привести в соответствие; «народ простит нам все, кроме обмана».

Аргумент второй — необходимость приведения законодательства в соответствие с принятыми в середине 2003 года федеральными законами № 95 и № 131, устанавливающими новое распределение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления. При этом идеология этих законодательных актов сводится к тому, чтобы «освободить» федеральный центр более чем от сорока полномочий, передав их регионам и местному самоуправлению.

Наконец, третьим официальным аргументом в пользу правительства стали решения Конституционного суда¹, которые установили, что ежегодное приостановление законом о федеральном бюджете федеральных законов или отдельных их положений, средства на реализацию которых не предусмотрены в бюджете на соответствующий год, не прекращает длящихся правоотношений. Попросту говоря, если, например, чернобылец по состоянию на конец года был вправе требовать от государства выполнения соответствующих обязательств, то положение закона о федеральном бюджете на следующий год, приостанавливающее действие соответствующей правовой нормы на год, не приостанавливало этого права чернобыльца. Уверен: инициаторы обращения в суд по данному вопросу хотели «как лучше», т.е. пытались заставить правительство законы исполнять. Однако получилось — как у В. Черномырдина, т.е. «как всегда»: Правительство и большинство Государственной думы решили эти законы просто отменить.

В интересующем нас аспекте соотношения федеральной и региональной компетенций в области образования относительно рациональный смысл закона можно усмотреть лишь в одном: это перенос ответственности за реализацию прав граждан на образование с федеральной власти в регионы и, соответственно, переориентация вероятного недовольства граждан в направлении властей региональных. Не случайно в период массовых акций протеста (январь — март 2005 года) высокопоставленные федеральные чиновники прямо обвиняли губернаторов в срыве реализации закона, а руководители регионов (включая Ю. Лужкова² и Б. Громова), в свою очередь, критиковали федеральных министров вплоть до требования приостановки социальных «реформ».

Как часто бывает при выборе неверных управленческих решений, результат такой социальной (в том числе образовательной) политики оказался прямо противоположным объявленным, а отчасти и необъявленным, целям:

¹ См., в частности, Определение КС от 04.12.2003 № 415-о и Определение КС от 08.06.2004 № 344-о.

² Московский мэр Юрий Лужков обвинил правительство в создании «революционной ситуации», чреватой «потерей Россией государственности». Все это, по его мнению, следствие неудачной монетизации льгот. Виновато не только правительство, но и Госдума, которую Лужков назвал «жирной птицей с одним крылом». («Газета» от 23.03.2005, <http://vibori.ru/news/2005/3/23.htm>.)



— вместо наведения порядка — нарастание беспорядка в решении социальных проблем (очереди в социальных службах, бюрократическая неразбериха, нарушения в распределении функциональных обязанностей между органами власти, лихорадочные попытки выправить ситуацию и т.п.);

— вместо экономии финансовых средств и установления более жесткого контроля над ними — вынужденный «вброс» бюджетных денег в связи с незапланированным ростом числа льготников, желающих получить денежные компенсации, например, в связи с массовыми акциями протеста (по данным электронных СМИ, 270 тыс. участников в январе — начале февраля 2005 года и еще 245 тыс. — 12 февраля; по данным газеты «Правда»¹ — в январе — начале февраля 2 млн и еще более 1 млн — 12 февраля);

— вместо укрепления государственности — разрушение единого социального пространства и центробежные социальные тенденции;

— вместо переориентации социального протеста на региональные власти — крайнее недовольство федеральным Правительством (вплоть до постановки в Думе вопроса о недоверии ему) и падение рейтинга Президента (по некоторым данным, с 65% до 42%²).

Часть либеральных экспертов в области образовательной политики рассуждают примерно следующим образом: Федеральный закон № 122 принесет образованию пользу в том смысле, что, переложив на регионы большую часть ответственности, заставит их активнее «шевелиться», искать выход и проявлять инициативу. Такая позиция представляется скорее фактом веры, чем знания, и иллюстрирует, пожалуй, лишь известную формулу: оптимист — это недостаточно информированный пессимист. Никаких содержательных аргументов в пользу данной точки зрения до сих пор не приведено.

В кругах правящей элиты и проправительственных средств массовой информации радикальные изменения в законодательстве, связанные с ФЗ № 122, регулярно именуются социальной реформой или даже социальной революцией. Полагаю, однако, что это глубокое заблуждение. По крайней мере в отношении образовательной политики речь идет о контрреформе, об отступлении от основных принципов реформы образования, определенных Законом РФ «Об образовании» 1992 года. Как известно, концепция этого закона была социально-демократической и устанавливала, с одной стороны, достаточно широкие социальные гарантии для тех, кто учится и учит, а с другой — широкий спектр экономических свобод для образовательных учреждений и академических свобод для участников образовательного процесса, основанных на либерально-демократических ценностях. Ныне удар нанесен по тем и другим. ФЗ № 122, следовательно, не может быть назван ни социальным, ни либеральным. Его идеология чисто бюрократическая, при-

¹ «Правда», 2005, №№ 12, 16.

² По данным Фонда «Общественное мнение» <http://info.rambler.ru:8101/db/news/msg.html>.



чем в смысле не веберовской рациональной бюрократии, но бюрократии азиатской.

Позволю себе краткие выводы прикладного характера, ориентированные на излюбленный вопрос российской интеллигенции: что делать?

1. При принятии в регионах собственных законодательных актов в связи с вступлением в силу Федерального закона № 122 необходимо обеспечить, как минимум, многократно обещанное Президентом неухудшение положения граждан, в данном случае — участников образовательного процесса. Этими законами должны быть сохранены ликвидированные ФЗ № 122 федеральные гарантии в области оплаты труда, доплат сельской интеллигенции, выплат на методическую литературу, коммунальных льгот, финансирования негосударственной школы и т.п. В случае, если будет принято предложение Минобрнауки об устранении положений о минимальном содержании образования из государственного образовательного стандарта, регионам предстоит заполнить и эту брешь законодательства, очевидно, путем договоренности между собой. Остается лишь надеяться, что региональные власти сумеют в очередной раз преодолеть трудности, которые воздвигла перед ними власть федеральная. Разумеется, программой максимум было бы принятие регионами законов о поэтапной реализации отмененных на федеральном уровне и прежде не исполнявшихся норм и нормативов, включая размер ставок педагогических работников в системе образования. Однако ожидать подобных решений при дефиците большинства региональных бюджетов вряд ли реалистично.

2. Необходимость поправок к «новому» социальному законодательству очевидна, в том числе для части правящей политической элиты. В рамках профсоюзной группы «Солидарность», состоящей из депутатов различных думских фракций, инициируется создание специальной рабочей группы по подготовке таких поправок. Позиция и активность образовательного сообщества в ближайшее время станет важным фактором, способным повлиять на этот процесс.

3. Механизмом общественного влияния на образовательную политику, фактором цивилизованного лоббирования образовательных интересов нации, на наш взгляд, могло бы стать массовое общественное движение, объединяющее усилия многочисленных общественных организаций, действующих в сфере образования или заинтересованных в его развитии. В настоящее время нами предпринимается попытка создать такое общественное движение, в качестве названия которого избран известный лозунг ЮНЕСКО «Образование — для всех».

4. Выступая в Госдуме 9 февраля 2005 года, премьер-министр России М. Фрадков заявил, что извлек уроки из ошибок, связанных с принятием ФЗ № 122. Уроки в общем сводятся к тому, что нельзя проводить реформы, игнорируя интересы значительных слоев народа. И хотя годичный «институт повышения квалификации»



для премьера оказался самым дорогостоящим образованием в мире, образовательному сообществу следует воспользоваться объявленными на всю страну уроками премьера в своих целях. Совершенно очевидно, в частности, что в ближайшие годы стабилизационный фонд может быть использован в целях финансирования экономических и социальных расходов. Попадет ли в их число государственная поддержка образования — это опять-таки зависит от силы давления образовательного сообщества.

Что касается модного в последнее время представления о трех возможных сценариях развития отечественной образовательной политики — ностальгическом, рыночно экстремистском и взвешенном¹, — то, судя по описанному набору предполагаемых политико-образовательных мер, эти сценарии правильнее было бы назвать, соответственно, модернизационным, разрушительным и деградационным.

Возвращаясь к началу статьи и вспоминая строки Тютчева, мы могли бы выразить общее пожелание к модернизации отечественной образовательной политики формулой: меньше административного «железа» — больше социальной «любви»!

¹ Эти три основные альтернативы в развитии отечественного образования сформулированы заместителем начальника Департамента государственной политики в сфере образования И. Реморенко. (<http://www.solving.su/P?pk=22589>).