

ФЕДЕРАЛИЗМ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПАРАДОКСЫ.

**Выступление на VII Международной научно-практической конференции
«Принципы федерализма в законодательстве об образовании:
теория и практика реализации».**

Москва, Академия труда и социальных отношений, 10 декабря 2002 г.

Уважаемые коллеги!

Комитет Госдумы по образованию и науке регулярно входит в число организаторов данной серии конференций, поскольку считает их весьма важными и полезными для развития концептуальных основ образовательной политики и образовательного законодательства в России.

Данное выступление посвящено проблеме федерализма в современном российском образовательном законодательстве, некоторым тенденциям и парадоксам в развитии существующей ситуации, а также возможным подходам к решению этой проблемы. В основу предлагаемых размышлений положены три основных тезиса.

Тезис первый: реализация принципов федерализма в современном образовательном законодательстве есть продукт и зеркало уровня реализации этих принципов в современной российской государственной политике вообще. Российский политический процесс, по крайней мере, в начале 90-х годов представлял собой отнюдь не систему реформ, но, напротив, социально-политическую революцию со всеми ее атрибутами. В последнее время это было признано авторами нескольких серьезных политологических работ и даже «озвучено» Президентом страны. Это очередная иллюстрация формулы Гегеля о том, что истина рождается как ересь и умирает как предрассудок.

Одним из признаков революции как исторической ситуации является феномен «маятника» - колебаний политического курса и общественных настроений, причем весьма резких и значительных по амплитуде (из крайности в крайность). Именно такой «маятник» наблюдается в последние годы в политике СССР, а затем и России в отношении тенденций федерализма и унитаризма.

Одним из наиболее ярких проявлений тенденции к дезинтеграции стал известный призыв экс-президента России Б.Н. Ельцина: «Берите суверенитета, сколько проглотите!», который, в свою очередь, был использован экс-президентом Чечни Д. Дудаевым для обоснования сепаратизма. Провозглашение вслед за государственным суверенитетом России государственных суверенитетов республиками в ее составе означало не только отказ от унитаризма, но, минуя федерализм, превратило Российскую Федерацию в полуконфедерацию с асимметричным национально-государственным устройством.

В этой связи заслуживают быть отмеченными дискуссии последних лет по двум важным политическим вопросам.

Во-первых, это вопрос о том, должна ли Россия сохранять национально-территориальный принцип построения Федерации или он должен быть

заменен исключительно территориальным принципом. Наиболее активным политическим сторонником такой замены, как известно, является В. Жириновский, хотя, по-видимому, идея имеет сторонников и в Администрации Президента России. В этой связи стало политическим штампом обвинение новейшими революционерами революционеров прежних (большевиков) в том, что использованный ими принцип национально-государственного построения СССР заложил мину замедленного действия, ставшую причиной развала советской сверхдержавы.

Между тем, с одной стороны, большевики на уровне теории прекрасно понимали преимущества крупного государства и до Октябрьской революции были сторонниками его построения по унитарному принципу. С другой стороны, как политические практики они быстро осознали, что после развала России, начавшегося в результате Февральской революции 1917 года и закрепленного в годы гражданской войны формированием на территории Российской империи группы независимых государств, другого способа восстановить государственность, кроме как построить ее по национально-территориальному принципу, просто не существовало. Не случайно лидеры ведущих европейских стран, будучи противниками большевизма, содействовали организации на аналогичных принципах таких многонациональных государств, как Югославия и Чехословакия, а Великобритания и Испания организованы на этих принципах до настоящего времени и, более того, расширяют автономию национальных образований в своем составе (например, попытка создания парламентов в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии).

В абстракции, в идеале Федерация, построенная исключительно по территориальному принципу, прочнее, а потому предпочтительнее, однако политика как «искусство возможного» требует учета принципа реальности: невозможно принимать политические решения без учета стремлений народов, компактно проживающих на территории многонационального государства, к автономии или созданию собственной государственности.

Во-вторых, данный вопрос представляет не только исторический, но и практический интерес в связи с проблемой создания Союза России и Белоруссии. Обращенное к последней предложение российского руководства войти в состав России в качестве одного или нескольких субъектов Федерации в свете сказанного представляется абсолютно нереалистичным и лишенным практического смысла. В советский период Белоруссия не только не была частью собственно России (России в узком смысле слова, РСФСР), но даже являлась членом Организации Объединенных Наций. Идея «растворения» республики в составе Российской Федерации не может быть поддержана ни существенной частью белорусского народа, ни одним серьезным политическим лидером. В данном случае политические антистереотипы по отношению к прошлому явно довлеют у российских лидеров над их прагматическими соображениями.

Однако вернемся к «маятнику» централизации и децентрализации. На рубеже 1999-2000 годов в России меняется не только Президент, но и

историческая ситуация: происходит смена постреволюционного периода периодом стабилизации и реформирования постреволюционного политического режима. Соответственно, и гипертрофированная центробежная тенденция уступает место тенденции центростремительной, в определенных аспектах также гипертрофированной. Это выражается и в создании Президентом федеральных округов во главе с его представителями («генерал-губернаторами»), и в централизации бюджетных ресурсов, о которой речь пойдет ниже, и в изменении принципов формирования Совета Федерации. Кстати, соглашаясь с мнением Председателя профильного Комитета Совета Федерации В.Е. Шудегова о том, что попытка ликвидации данной палаты Парламента была бы полным крахом федерализма, полагаю, что Совет Федерации России должен быть напрямую избираем населением регионов. Только в этом случае он будет и сильным (влиятельным), и профессиональным (работающим на профессиональной основе), и, главное, независимым (т.е. зависимым исключительно или главным образом от избирателей).

Тезис второй: противоречие централизма и децентрализации в федеральной политике, ее маятникообразное движение от первого ко второму и обратно непосредственно сказывается на состоянии образовательной политики и образовательного законодательства, вызывая целый ряд противоречивых тенденций, которые для краткости можно обозначить как парадоксы.

Парадокс 1. Централизация ресурсов при децентрализации ответственности.

В отличие от тенденции 90-х годов и вопреки Бюджетному Кодексу, в последние годы явно наблюдается стремление «центра» сосредоточить средства в федеральном бюджете, но при этом «финансовые мандаты» отдать на места. По разным оценкам, соотношение средств, централизуемых в федеральном бюджете, и средств, остающихся в бюджетах субъектов Российской Федерации, колебалось от 60:40 до 65:35. Одновременно регионам РФ (включая национальные республики) настойчиво предлагается взять на себя всё больший объем компетенции и финансовой ответственности. Вот лишь два примера.

Пример первый - это инициированный ЦК профсоюза работников образования и науки многострадальный законопроект о возвращении ответственности государства за реализацию права граждан на общее образование. Идея была публично поддержана вице-премьером Правительства РФ В. Матвиенко, Комитетом Госдумы по образованию и науке и даже Президентом страны. Министр образования В. Филиппов создал специальную рабочую группу для реализации профсоюзной инициативы, в которую вошли и представители парламентских комитетов. Тем не менее Главное государственное правовое управление Президента ни разу не пропустило законопроект, который нами совместно инициировался и предусматривал превращение органов исполнительной власти в соучредителей учреждений среднего (полного) общего образования наряду с органами местного

самоуправления, которые в большинстве случаев являются учредителями в настоящее время.

Министру образования и созданной им рабочей группе нами была предложена другая версия решения вопроса, а именно: подготовить Указ Президента, рекомендуемый органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации войти в состав учредителей муниципальных учреждений общего образования. Это, с одной стороны, вполне соответствует действующему федеральному законодательству, а с другой - представляется наиболее эффективным путем решения проблемы, поскольку в России рекомендация Президента обычно имеет силу Закона, тогда как Закон нередко обладает лишь силой рекомендации. К сожалению, и эту идею реализовать не удалось, вследствие чего подготовленный комиссией Д. Козака блок законопроектов о распределении полномочий между федеральными, региональными и местными властями качественно отличается от профсоюзной инициативы, причем явно в худшую сторону. Ответственность государства за школу в необходимом объеме данным Законом восстановлена не будет.

Пример второй - это подготовленная Министерством труда и социального развития концепция перехода на отраслевые системы оплаты труда.

Солидаризируясь в ее оценке с ЦК профсоюза работников образования и науки, не могу не заметить, что это лишь один из «дамкловых мечей», нависших над учителем, в особенности, сельским, осенью текущего года. Во-первых, это отказ (даже в перспективе) от законодательно установленного уровня оплаты труда работников образования по отношению к ее уровню в промышленности. Если в «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года», утвержденной Распоряжением Правительства РФ № 1756-р от 29.12.2001, заявлено о намерении вывести зарплату в образовании на уровень средней заработной платы в промышленности в 2006 году (в проекте документа, подготовленном Госсоветом, был указан 2004 год), то, выступая на пленарном заседании Госдумы 9 октября 2002 г., вице-премьер Правительства В. Матвиенко заявила о том, что зарплата в бюджетной сфере в перспективе должна составить 80 % от ее уровня в производственных отраслях.

Во-вторых, это предполагаемая индексация ниже инфляции, точнее темпов роста прожиточного минимума. По оценкам профсоюзов, со времени предыдущего повышения заработной платы в бюджетной сфере в декабре 2001 г. до предполагаемого ее повышения в октябре 2003 г. прожиточный минимум по Российской Федерации в целом вырастет на 40 %, тогда как заработную плату в среднем предполагается повышать на 33 %. Между прочим, среднегодовое отношение минимальной заработной платы к прожиточному минимуму также уменьшится с 24,3 % в 2002 г. до 21,6 % в 2003 г. и тем самым страна не приблизится, но удалится от исполнения нормы Трудового Кодекса, согласно которой эти величины должны совпадать.

В-третьих, это внесенное Правительством в рамках проекта федерального бюджета на 2003 год предложение отменить 25-процентные

надбавки к заработной плате для работников образования, медицины и культуры на селе.

В-четвертых, это правительственный законопроект, который в первоначальном варианте предполагал отмену федеральных жилищно-коммунальных льгот для сельских учителей, медицинских работников, а также некоторых специалистов сельского хозяйства.

Две последних угрозы парламентариям на время удалось отвести: 25-процентная надбавка в 2003 году отменена не будет, а вопрос о коммунальных льготах отложен до 2005 года.

Наконец, в-пятых, это концепция введения отраслевых, а в действительности региональных систем оплаты труда.

Следует отметить, что на протяжении последних 12 лет законодатели постоянно выступали за то, чтобы система оплаты труда в образовании была отраслевой, но не копировала механически тарифную сетку, разработанную для других бюджетных отраслей. Эта идея была заложена в Указ № 1 Президента Б.Н. Ельцина, подготовленный депутатами Комитета Верховного Совета по образованию и науке, в обе редакции Закона РФ «Об образовании», в подготовленный нами и дважды принимавшийся Госдумой Федеральный Закон «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений», в проект Национальной доктрины образования в Российской Федерации и другие документы. Однако при этом никогда не предполагалось, что отраслевая система оплаты труда в образовании будет означать отсутствие федеральных гарантий, ограничиваясь лишь минимальной заработной платой и общими рекомендациями, как это предусмотрено в концепции Минтруда. Легко предсказать, что при таком подходе регионы-доноры (если, конечно, к тому времени их не превратят в дотационные) смогут поднять зарплату своим учителям, дотационные регионы - в лучшем случае, оставить на прежнем уровне, а регионы депрессивные, скорее всего, вынуждены будут ее сократить. Рекомендации тем и отличаются от федеральных гарантий, что под них федеральный бюджет не будет выделять необходимых средств в виде трансфертов и субвенций, предоставив регионы самим себе.

Напротив, все предложенные нами законы и законопроекты исходили и исходят из того, что минимальный уровень оплаты труда по разрядам специальной тарифной сетки, установленной для работников образования (отраслевой системы оплаты труда), должен быть установлен на федеральном уровне, исходя из действующих норм статьи 54 Закона РФ «Об образовании»: «для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений высшего профессионального образования - в два раза превышающем уровень средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации; для учителей и других педагогических работников - не ниже средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации». При этом региональные органы власти и органы местного самоуправления вправе увеличивать размеры ставок

и окладов, устанавливая дополнительные выплаты, однако им запрещается снижать уровень оплаты труда ниже установленных федеральных гарантий.

Повторю еще раз: три из пяти предложений Правительства, угрожающих учителям снижением уровня жизни, который и без того у большинства из них в 2003 год вновь окажется ниже прожиточного минимума, нейтрализовать пока не удалось.

Парадокс 2. Двойные стандарты в законодательстве.

В законах и законопроектах, предлагаемых Правительством и Президентом Государственной Думе, сплошь и рядом непосредственно регулируется компетенция субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, тогда как все попытки такого регулирования в законопроектах, предлагаемых депутатами, неизменно блокируются исполнительной властью со ссылками на статью 73 Конституции. Чтобы в этом убедиться, достаточно сравнить, например, соответствующие статьи Земельного кодекса, с одной стороны, и действующего Федерального Закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» или находящегося в стадии согласительных процедур Федерального закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)». В двух последних случаях ничего, кроме воспроизводства в законах текста статьи 73 Конституции, в процессе переговоров с Президентской Администрацией добиться не удалось, хотя сами субъекты Российской Федерации неоднократно предлагали расшифровать их компетенцию в соответствующих областях.

Очевидно, что обуславливается данный парадокс главным образом политическими факторами - стремлением еще более ограничить и без того крайне «усеченные» полномочия Парламента. Однако существуют и формально-юридические основания, связанные, как представляется, с произвольной трактовкой содержания статей 72 и 73 Конституции РФ.

Так, понятие совместного ведения РФ и ее субъектов вовсе не означает, что они должны выполнять одни и те же функции. Напротив, отнесение к совместному ведению общих вопросов образования и воспитания предполагает, что стороны делают не одно и то же, но каждая - своё. Ведение - совместное, но компетенция - разделенная. «Генеральный конструктор» первой редакции закона РФ «Об образовании» М.И. Вильчик любил пример, который позволю себе повторить: два человека, которые пилят бревно, имеют общее ведение (в данном случае - дело), однако каждый из них обладает собственной компетенцией, поскольку тянет пилу в свою сторону.

Поддерживаю предложение Председателя профильного Комитета Совета Федерации В.Е. Шудегова: в разрабатываемых законах и законопроектах (включая Образовательный Кодекс) компетенцию субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления прописывать необходимо, однако прописываться она должна неисчерпывающим образом, в открытой форме. Признав всю полноту власти субъектов Федерации вне пределов ведения России, можно попытаться прописать некоторые ее составляющие. Возможно, это позволит смягчить существующие разногласия.

В любом случае законотворческий процесс - это не древний миф, где дозволенное «Юпитеру» не позволено «Быку».

В настоящее же время законодателям «с ограниченными возможностями» постоянно приходится искать паллиативы и обходные пути. Так, например, в проекте Федерального Закона «О государственном стандарте общего образования», принятого Госдумой в первом чтении, прописано, что доля федерального компонента государственного образовательного стандарта в школе составляет 75 %, доля компонента образовательного учреждения - 10 %. Тем самым, фактически определена и доля регионального (национально-регионального) компонента - 15 %, однако формально законодатель этого написать не может, чтобы не получить президентского вето от тех, кто декларативно стремится защитить интересы субъектов Федерации больше, чем они сами.

Учитывая описанную ситуацию, в настоящее время невозможно точно предсказать, как будет решаться проблема федерализма и унитаризма в будущем Образовательном кодексе. С любой точки зрения, в том числе и в данном аспекте, представляется совершенно правильным, что этот Кодекс разрабатывается совместно с Правительством Российской Федерации и, прежде всего, - Министерством образования России. Не согласовав с Правительством необходимые нормы закона, их невозможно провести даже через Парламент при современном его составе.

Тезис третий: наиболее принципиальные вопросы федерализма и унитаризма в образовательной политике и образовательном законодательстве должны решаться в рамках Национальной Доктрины образования.

В последнее время Доктрина практически забыта, причем произошло это по двум основным причинам.

Во-первых, Доктрина утверждена не Законом и даже не Указом Президента, но Постановлением Правительства, т.е. федеральным нормативно-правовым актом достаточно низкого уровня. Напомню, что профильные парламентские комитеты настаивали на утверждении Доктрины именно Федеральным Законом, и, как выяснилось, были правы.

Во-вторых, содержание Доктрины было, говоря модным языком недавнего прошлого, «секвестрована», причем это произошло дважды: в первый раз, когда парламентско-министерская рабочая группа передала первоначальный текст Доктрины правительственной комиссии; во второй раз, когда Правительство, в основном одобрив текст Доктрины, передало его для доработки Минфину и Минэкономразвитию, вследствие чего все сколько-нибудь важные нормы финансово-экономического характера были из Доктрины «вычищены».

Более того, в настоящее время некоторые важные нормы социозащитного характера в Доктрине прописаны хуже, чем в действующих федеральных законах. Так, например, при прохождении через Госдуму Федерального Закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» удалось добиться сохранения прежнего порядка выплаты педагогическим и медицинским работникам пенсий за выслугу лет (право выхода на пенсию

ранее установленного срока, или досрочных пенсий). Однако в Доктрине до сих пор записано, что это должно быть сделано за счет профессиональных пенсионных систем. Другими словами, «доработчики» Доктрины полагали, что досрочные пенсии педагогам, работающим с детьми, должны выплачиваться либо за счет средств учредителей (региональных и местных бюджетов, часть из которых до настоящего времени задерживает заработную плату), либо за счет заработной платы самих же педагогов, уровень которой, как уже отмечалось, не выдерживает никакой критики.

В этом смысле действующий закон гарантирует педагогам больше, чем Доктрина, и, напротив, реализация Доктрины способна ухудшить, а не улучшить их положение!

На мой взгляд, необходимо вернуться к идее Федерального закона об утверждении Национальной Доктрины образования в Российской Федерации, принять за основу текст Доктрины, подготовленный рабочей группой в 1999 году, сосредоточить на подготовке этого закона усилия всех заинтересованных сторон, включая парламентские комитеты, профсоюзы, Российский Союз ректоров, Российскую Академию образования, ассоциации негосударственных профессиональных учебных заведений и т.д., попытаться провести закон через Парламент, а в случае неудачи после президентских выборов 2004 года предложить его на референдум Российской Федерации.

Хорошо знаю, что идея утверждения Доктрины референдумом не пользуется широкой общественной поддержкой, причем, на мой взгляд, напрасно. Недавно даже руководство Народно-патриотического союза России, обсуждая идею референдума, не решилось включить этот вопрос в число предлагаемых, поскольку его формулировка считалась слишком сложной. Эта формулировка состояла из общего вопроса и основных положений Доктрины в количестве от 4 до 6. По мнению инициаторов референдума, такая конструкция оказалась бы непонятной массовому сознанию. Однако Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» позволяет идти другим путем, а именно: предложить участникам референдума короткий вопрос об утверждении Закона (в данном случае - Федерального Закона «Об утверждении национальной Доктрины образования в Российской Федерации»), но при этом обеспечить любому желающему возможность ознакомления с текстом данного законопроекта.

В любом случае законодательное утверждение Национальной Доктрины образования внесло бы стабильность в законотворческий процесс на обозримую перспективу, в т.ч. и по вопросу о соотношении федерализма и унитаризма в образовательной политике. В противном случае соотношение этих двух тенденций по-прежнему окажется плохо прогнозируемой производной от качаний маятника политических настроений во властных структурах.

О.Н. Смолин, заместитель Председателя Комитета Государственной Думы по образованию и науке, доктор философских наук.