

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРАВА учителя надо уметь отстаивать

Анатолий Моисеевич Кац,

*доцент кафедры теории и практики управленческой деятельности
в образовании Академии повышения квалификации и переподготовки
работников образования*

Вопрос о профессиональных правах педагогических работников в последнее время звучал с новой силой: повышенное внимание к нему связано с разработкой нового отраслевого закона, регулирующего деятельность образовательной отрасли. При его обсуждении приходится слышать высказывания о том, что профессиональные права педагога плохо защищены, что у него недостаточно прав и академических свобод для того, чтобы в своей профессиональной деятельности он мог в полной мере проявить свою квалификацию, мастерство, индивидуальность, творческие способности. Это, в свою очередь, негативно отражается на результатах его труда. Чтобы ответить на вопрос о правовой защищённости в современных условиях педагогических работников, автор обращается к тексту действующего Закона РФ «Об образовании».

В пункте 4 статьи 55 закон определил основные профессиональные права педагогических работников: «При исполнении профессиональных обязанностей педагогические работники имеют право на свободу выбора и использования методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников в соответствии с образовательной программой, утверждённой образовательным учреждением, методов оценки знаний учащихся, воспитанников».

Государство, установив для педагогических работников право выбора методик обучения и воспитания, учебников, учебных пособий, учебных материалов, методов оценки знаний, законодательно закрепив эти права, определило, что полностью доверяет решение этих вопросов самим педагогам как профессионалам.

Обладая такими правами, каждый педагогический работник в зависимости от своего опыта, возможностей, умений, от контингента учащихся, их способностей, готовности осваивать определённый материал, сможет подобрать такие методики обучения, учебники, пособия, методы оценки знаний, которые наилучшим образом будут соответствовать конкретным условиям обучения и нацелены на достижение наилучшего результата обучения.

Право свободного выбора и использования методик обучения и воспитания

Свобода выбора и использования методик обучения и воспитания, а также, соответственно, и приёмов обучения, законодательно предоставленные педагогическим работникам, определяет

А.М. Кац. Профессиональные права учителя надо уметь отстаивать

и повышенные требования персонально к каждому учителю за результаты применения выбранных ими методов. При отсутствии единых, утверждённых «сверху» методик воспитания и обучения многие учителя и руководители школ ставят вопрос о целесообразности и даже незаконности посещения уроков представителями многих управленческих структур, наделённых правом контролировать деятельность школ и их работников. Действительно, при отсутствии единых «правильных» методик обучения проверка методической деятельности учителя становится бессмысленной.

Однако не следует забывать, что законодательство в сфере образования требует, чтобы деятельность учителя, в том числе работа по выбранной им методике, не приводила к нарушениям законодательства в области образования, прежде всего, к нарушению конституционных прав и свобод граждан на получение образования. Например, методики обучения не должны быть ориентированы только на сильных учеников (и наоборот), нарушая тем самым права остальных, не должны содержать элементов, связанных с психическим или физическим насилием, и т.п. Государственные и муниципальные органы, наделённые соответствующими полномочиями, вправе в порядке надзора за исполнением законодательства контролировать учебно-методическую деятельность учителя, а их представители вправе посещать его уроки. Уполномоченный орган, который вправе осуществлять такие проверки в отношении федеральных общеобразовательных учреждений, — Рособрнадзор РФ, а в отношении школ субъекта РФ и муниципальных школ — соответствующий орган субъекта РФ, уполномоченный осуществлять контроль и надзор в своём регионе. Кроме того, такие проверки имеет право проводить и орган управления образованием, действующий от имени учредителя. В этом случае контроль учебно-методической работы, если есть такая необходимость, должен состоять в том, чтобы проверять учебную деятельность учителя для выявления нарушений утверждённого учредителем Устава школы.

Если в результате проверки будет выявлено, что выбранная учителем методика обучения приводит к нарушению законодательства в области образования, в том числе к нарушению прав и свобод учащихся, то проверяющие вправе выдать предписание об устранении выявленных нарушений. Администрация школы должна отреагировать на это предписание, потребовав от учителя частично изменить методику обучения, которая ведёт к этим нарушениям. Но следует учесть, что проверяющие не вправе делать официальные замечания учителю по существу применяемой им методики, если не нарушается законодательство.

У администрации школ прав по проверке учебно-методической деятельности учителя больше, чем у внешних проверяющих. Наряду с проверками, связанными с выявлением в этой деятельности нарушений устава школы и законодательства, руководитель школы и его заместители по учебной работе имеют право проводить соответствующие проверки результативности применяемой учителем методики обучения. Но такие проверки целесообразны только в случае, если у администрации есть сведения о том, что применяемая учителем методика неэффективна (недостаточно эффективно) сказывается на результатах обучения. Такие полномочия руководящих школьных работников вытекают из установленной законом ответственности школы за качество образования выпускников.

Методики обучения и воспитания, применяемые учителем, могут стать предметом контроля руководителей школы, если при анализе данных текущего контроля успеваемости, промежуточной аттестации, а также результатов государственной итоговой аттестации выпускников будет определён недостаточный уровень качества образования, т.е. результаты обучения не будут соответствовать требованиям федеральных государственных образовательных стандартов и других установленных в данной школе критериев качества образования.

Если же выяснится, что именно применяемая методика стала причиной (одной из причин) низкой результативности обучения, руководитель школы может потребовать, чтобы педагог отказался от этой методики или изменил её.

При этом руководитель школы не вправе навязывать учителю какую-либо известную ему эффективную методику обучения, он может только её порекомендовать. Учитель обязан изменить методику (часть методики), которая не даёт требуемого результата, но не обязан следовать рекомендациям руководства по выбору той или иной методики. Окончательный выбор методики обучения всегда остаётся за педагогом.

Право свободного выбора и использования учебников

Изначально Закон РФ «Об образовании» содержал в своём тексте правовую норму, устанавливающую одно из важнейших профессиональных прав педагогических работников — право самостоятельно выбирать и использовать учебники в учебном процессе. По этой норме предполагается, что каждый педагог как профессионал в своей сфере деятельности сможет самостоятельно определить качество учебника по своей дисциплине и подобрать тот, который больше всего подходит для работы по выбранным им методикам преподавания.

Переход на свободные рыночные отношения отраслей, обслуживающих нужды образования, в частности книгоиздания, позволил множеству издательств начать выпуск учебной литературы для школ. На рынок учебной литературы было выброшено большое количество учебников известных, малоизвестных и неизвестных авторов. Многие учебники при этом оказались сомнительного качества как по содержанию, так и по оформлению. При этом издательства и авторы продвигали свои учебники в школы законными и незаконными способами. Разобраться в этом сонме учебных книг, предлагаемых для использования в школе, и выбрать действительно качественный учебник даже для профессионала-педагога оказалось непростой задачей. В результате во многих случаях в школы попадали учебники низкого качества, не соответствующие образовательным

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

программам школ, иногда даже несущие антинаучные знания.

Федеральным законом от 25.06.2002 № 71-ФЗ в текст Закона РФ «Об образовании» внесены изменения об использовании учебников в образовательном процессе. Прежде всего было внесено уточнение, требующее от педагогических работников выбирать учебник, соответствующий реализуемой в данной школе образовательной программе. Кроме того, в результате внесённых изменений в Закон РФ «Об образовании» устанавливалось право выбора учебников ещё и школами, имеющими государственную аккредитацию (подпункт 23 пункта 2 статьи 32). В этих условиях возникло некоторое противоречие: с одной стороны, закон даёт право выбора учебников педагогическим работникам, с другой стороны, это право возлагается на образовательное учреждение, от имени которого действует, как известно, его руководитель.

Это противоречие разрешилось в 2007 году, когда Федеральный закон от 21.07.2007 № 194-ФЗ внёс изменение в Закон РФ «Об образовании»: уточнялось, что педагогический работник имеет право свободно выбирать учебник только из списка, утверждённого школой. «Выбор учебников и учебных пособий, используемых в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, осуществляется в соответствии со списком учебников и учебных пособий, определённых образовательным учреждением» (Закон РФ «Об образовании», пункт 4 статьи 55 в действующей редакции).

Таким образом, если раньше закон предоставлял педагогам безоговорочное право самостоятельно выбирать учебники и использовать их в учебном процессе, то теперь выбирать учебники прежде всего должна школа (см. подпункт 23

А.М. Кац. **Профессиональные права учителя надо уметь отстаивать**

пункта 2 статьи 32). Причём школа имеет право выбирать только из учебников, утверждённых федеральным перечнем учебников, рекомендованных или допущенных к использованию в образовательном процессе в школах, имеющих государственную аккредитацию и работающих по образовательным программам общего образования. В компетенцию Российской Федерации в лице её органов власти и органов управления образованием входит «ежегодное утверждение на основе экспертизы федеральных перечней учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих общеобразовательные программы и имеющих государственную аккредитацию» (Закон РФ «Об образовании», подпункт 18 статьи 28).

В законе говорится о «рекомендованных (допущенных)» учебниках, но правильнее было бы написать «рекомендованных и допущенных». Слова, помещённые в скобках, обычно либо уточняют и раскрывают смысл впереди стоящего слова (слов), либо являются их синонимами, а в данном случае ни то, ни другое: в законе имеется в виду, что в перечне будут два списка учебников — и рекомендованных, и допущенных. Так и происходит на практике.

На вопрос о том, чем отличаются «рекомендованные» учебники от «допущенных», даёт ответ Административный регламент Министерства образования и науки РФ по исполнению государственной функции: «Самостоятельно принимает нормативные правовые акты, утверждающие ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию», утверждённый Приказом Минобрнауки России от 11 января 2007 года № 5. В пункте 13 этого документа устанавливается, что учебники, успешно про-

шедшие экспертизу, включаются в федеральный перечень учебников, рекомендованных Минобрнауки РФ к использованию в образовательном процессе, если они входят в систему учебников, которые обеспечивают преемственность изучения учебного предмета в полном объёме на соответствующей ступени общего образования (завершённая предметная линия).

Те учебники, которые успешно прошли экспертизу, но не вошли в завершённую предметную линию, включаются в федеральный перечень учебников, допущенных Минобрнауки РФ к использованию в образовательном процессе.

Руководитель школы должен утвердить список учебников, отобранных для работы в своей школе (Закон РФ «Об образовании», подпункт 23 пункта 2 статьи 32). Законодательство не устанавливает требований к тому, кого администрация школы должна привлечь к отбору учебников, но, несомненно, экспертами в этом вопросе должны стать прежде всего сами учителя-предметники этой школы.

Оказать существенную помощь в выборе учебников могут и выступающие в роли экспертов методисты, действующие при всех уровнях управления образованием, а также научные и научно-педагогические работники соответствующих профилей и специальностей. Нередко от учителей школ можно услышать жалобы на то, что специалисты управления образования и (или) методических служб предлагают определённые учебники. Это незаконно: специалисты могут только рекомендовать тот или иной учебник, а навязывать, требовать, чтобы учитель «выбрал» определённый учебник, — это нарушение профессионального права учителя, нарушение закона.

Обратим внимание: и без того свобода выбора учебников педагогическими работниками теперь существенно ограничена, во-первых, рамками федеральных перечней учебников и, во-вторых, рамками

списков учебников, устанавливаемых школой. Правовая норма, установленная пунктом 4 статьи 55 Закона РФ «Об образовании» о праве педагогических работников на свободный выбор и использование учебников, будет соблюдаться только в случае, если школой будет отобрано для использования в образовательном процессе более одного учебника по каждому предмету.

Администрация школы вправе потребовать от учителя замены учебника на другой только в том случае, если педагог работает по учебнику не из списка учебников, утверждённых руководителем школы. Есть ещё один редкий случай, когда руководители школы имеют право вмешаться в выбор учебника педагогом даже тогда, когда учебник выбран им из списка, утверждённого школой. Это может быть только в том случае, когда выбранный учителем учебник ему не подходит и при этом страдает качество учебных результатов его учеников. Этот редкий, можно сказать, теоретический случай требует особого отношения. К тому же нужно точно знать, что в списке учебников, утверждённых школой, есть учебник, который в большей мере подойдёт данному учителю, и работа по нему повысит качество обучения.

Право свободного выбора и использования учебных пособий и материалов

Министерство образования и науки РФ предлагает термин «учебное пособие» рассматривать как учебное издание, выпущенное в дополнение к учебнику. При этом в Письме Министерства от 23 сентября 2002 г. № 27-55-570/12 «Об определении терминов «учебник» и «учебное пособие» указывается: «...учебное пособие может охватывать не всю дисциплину, а лишь часть (несколько разделов) примерной программы. В отличие от учебника пособие может включать не только апробированные, общепризнанные знания и положения, но и разные мнения по той или иной проблеме. В случае, когда в учебный план вводится новая дисциплина или в учебную программу вводятся новые темы, то первоначально организуется выпуск учебного пособия. Учебник, как правило, создаётся на базе апробированного пособия».

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Хотя закон и устанавливает для педагогов право свободного выбора и использования учебных пособий, но поскольку учебное пособие, как правило, — дополнение к определённому учебнику, то и выбор учебного пособия определяется выбором учебника.

Термин «учебный материал» имеет несколько значений. Например, нередко можно встретить такое определение: учебный материал — это педагогически правильная, целесообразная система знаний, которая предлагается для усвоения. Понятно, что в законе не это подразумевается под термином «учебный материал», так как «система знаний» определяется не выбором учителя, а образовательной программой, которая разрабатывается и реализуется школой в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

Самое вероятное, что закон даёт педагогам право выбора учебного материала, подразумевая под этим дидактический материал. В словаре «Профессиональное образование» термины «учебный материал» и «дидактический материал» рассматриваются как однозначные (обозначающие одно и то же): «дидактический материал, учебный материал — разновидность наглядных учебных пособий (карты, таблицы, реактивы, растения и т.д.), которые раздаются ученикам для самостоятельной работы на уроке или дома или демонстрируются педагогом; дидактическим материалом называются также сборники задач и упражнений».

Прямых препятствий, ограничивающих выбор педагогами учебных материалов, как правило, не встречается. Право свободы выбора учебных материалов обычно ограничено тем, что выбранный учителем учебный материал нет возможности приобрести по разным причинам: нет в продаже в регионе, где находится школа, или у школы нет на него

А.М. Кац. **Профессиональные права учителя надо уметь отстаивать**

средств. В последнее время в учебном процессе всё больше места занимает обучение с помощью компьютерных технологий. И если сами учебные материалы в виде соответствующих информационных ресурсов вполне доступны, то свобода выбора таких учебных материалов для целого ряда педагогов ограничена отсутствием или недостатком во многих школах соответствующих средств обучения (компьютеров, интерактивных досок, компьютерных проекторов и т.п.).

Есть и категория педагогических работников, в основном из «возрастных», опытных педагогов, которые сами добровольно ограничивают своё право на свободный выбор учебных материалов. Они не хотят осваивать новую для них компьютерную и другую цифровую технику, информационно-компьютерные технологии, тем самым существенно сужая для себя список учебного материала, который даёт им возможность выбора.

Право свободного выбора методов оценки знаний

К сожалению, ни в законодательстве, ни в специальных педагогических словарях нет единого толкования понятия термина «метод оценки знаний»: в одном случае «метод оценки знаний» предлагается понимать как совокупность видов, форм контроля, в другом — как слежение за изменениями результатов обучения, в третьем — как совокупность приёмов оценивания знаний по результатам уже проведённого контроля.

Хотя и то, и другое, и третье понимание термина используется на практике, но думается, что более логичным, исходя из значения слов, составляющих этот термин, будет понимание его как совокупности приёмов оценивания знаний по результатам уже проведённого контроля. В этом случае метод оценки знаний будет заключаться в установлении уровня и объёма знаний учащихся по контролируемому вопросу, что даёт возможность учителю поставить отметку, соответ-

ствующую выявленным знаниям. При этом методами оценки знаний будет, например, определение уровня знаний с помощью подсчёта ошибок учеников, слежение за динамикой освоения знаний, учёт знаний учебного материала за пределами учебника и т. п. Кроме того, к методам оценки знаний при подведении итогов за определённые промежутки учебного времени можно отнести: выведение средней отметки по результатам данных текущего контроля; выведение средней отметки по результатам данных текущего контроля с учётом сложности материала; оценки только по результатам итоговых контрольных и т. п.

Однако всё это опять из области теории. На практике при неопределённости термина «метод оценки знаний» и выбор видов, форм контроля знаний, и слежение за изменениями результатов обучения, и оценивание знаний отнесены к компетенции учителя. Но при этом установление системы оценок при промежуточной аттестации, формы и порядок её проведения — прерогатива учредителя школы. Закон требует, чтобы это было установлено уставом, который утверждает учредитель (Закон РФ «Об образовании», подпункт 1 «д» пункта 1 статьи 13).

А всё остальное при выборе и использовании методов оценки знаний можно отнести к компетенции учителя, т.е. считать, что закон определяет это как профессиональное право педагогических работников наряду со свободой выбора и использования методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников.

Наличие в Законе РФ «Об образовании» нормы о свободе выбора педагогическим работником методов оценки успеваемости означает, что никто из проверяющих деятельность учителя не вправе от него требовать применять или не применять тот или иной метод оценки знаний: только сам учитель вправе определять методы оценки знаний и свободно использовать их в своей профессиональной деятельности. Но не секрет, что метод оценки знаний и выставляемая по его

результатам отметка могут иметь стимулирующее действие, усиливая у школьников тягу к знаниям, а могут сдерживать и тормозить познавательную активность. Всё это отражается на качестве обучения.

Поэтому несмотря на то, что право выбора методов оценки знаний закон отдаёт педагогическому работнику, в исключительных случаях у администрации школы так же, как и в случаях с другими профессиональными правами, есть право вмешаться в эту деятельность педагога, но это право возникает у администрации только в случаях, когда применяемые учителем методы оценки знаний отрицательно сказываются на качестве результатов его работы.

Реализация профессиональных прав учителя

После внимательного прочтения норм закона, устанавливающих профессиональные права педагогических работников, становится понятно, что у педагогов вполне достаточно прав, обеспечивающих им определённую свободу действий при выполнении своих профессиональных обязанностей. Но чтобы с пользой для дела, эффективно использовать в своей педагогической деятельности эти права, надо, во-первых, знать об их существовании и понимать их суть, во-вторых, уметь их использовать на практике. И что очень важно — нужно иметь определённую квалификацию, необходимую для действительно свободного, сознательного, педагогически обоснованного выбора учебников, учебных пособий, методик обучения, методов оценки знаний. Поскольку все эти элементы деятельности учителя постоянно обновляются, это требует от него соответствующих знаний, постоянного повышения квалификации.

И здесь закон помогает учителю, установив ответственность школы за повышение квалификации своих педагогических кадров, обязуя школы предоставлять педагогам возможность повышать квалификацию в учреждениях до-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

полнительного образования (повышения квалификации) не реже чем один раз в пять лет. И если повышение квалификации педагога для школы — установленная законом обязанность, то для педагога это право, которым он обязательно должен воспользоваться.

Есть в законе и норма, потенциально дающая учителям возможность не только один раз в пять лет, но постоянно самостоятельно повышать свою квалификацию. Речь идёт о ежемесячной денежной компенсации для обеспечения педагогических работников книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями. Однако надо учитывать, что в соответствии с законом право устанавливать такую компенсацию и её размер отдано органам власти субъекта РФ и органам местного самоуправления.

Современным педагогам необходимо знать не только свои профессиональные права, установленные федеральным законом, но и дополнительные права, предоставленные им многими региональными законодательствами.

Когда речь идёт о слабой правовой защищённости и недостаточности профессиональных прав учителя, то скорее всего имеется в виду не столько недостаточность законодательного регулирования в этом вопросе, сколько нарушения закона, нарушения прав педагога на практике. Поскольку в последние годы, к сожалению, в ряде регионов, муниципалитетов, школ утверждается авторитарный стиль управления, то такие нарушения не редкость со стороны руководителей и специалистов, которые стоят «над» учителем. В этих условиях, конечно, трудно в полном объёме реализовать свои законные права, но реализовать их — это и означает уметь их отстаивать и защищать всеми законными способами.