

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА сельских педагогов

Мария Федотова,
преподаватель Нижегородского государственного
педагогического университета

В период начала рыночных реформ государственными органами был сформулирован круг проблем социальной и правовой защиты работников сельских школ, гарантий оплаты труда, установленных в законодательном порядке. В новых нормативно-законодательных актах 2004 г. вместо категорий «социальная защита», «социальные гарантии и льготы» появилась категория «социальная поддержка». Но дело не в замене слов, а в том, что за этими терминами скрывается. Существенным нарушением становится при этом отсутствие единых, установленных федеральным законом минимальных уровней социальной поддержки. Такой подход снижает уровень гарантий и не компенсирует действовавшие ранее условия материального обеспечения граждан, что противоречит положениям Конституции РФ и правовым позициям, неоднократно подтвержденным решениями Конституционного Суда РФ.

В связи с этим уточним используемые понятия. Ограничение понятия «социальной защиты» системой мер в отношении социально уязвимых слоёв трудоспособного населения (т.е. создание условий, позволяющих обеспечить социальную защищённость наёмных работников) к «социальной

поддержке» не совсем правомерно. «Социальной поддержкой» принято называть систему мер оказания помощи некоторым группам трудоспособных граждан, временно оказавшихся в тяжёлом экономическом положении (безработные, учащаяся молодёжь и т.д.).

С другой стороны, учитывая невысокий уровень жизни большей части трудоспособного населения РФ, вполне можно объяснить переход государства в законодательно-правовых актах к использованию термина «социальная поддержка» вместо «социальная защита». Комплекс мер социальной поддержки должен обеспечивать социальную защищённость, достойный уровень жизни педагогических работников.

Необходимость совершенствовать меры социальной поддержки сельских учителей, как восполнение части оплаты труда, обусловлено несколькими причинами. Эта категория работников образования в силу специфики места проживания и сложности условий профессиональной деятельности всегда входила в тот список профессий, которые требуют повышенного внимания государства. Надо учитывать и малообеспеченность сельских учителей, заниженный уровень оплаты труда, изменение порядка предоставления сельским учителям мер социальной защиты в связи с новыми законодательно-нормативными актами.

Основной мерой социальной поддержки сельских учителей должны стать государственные социальные гарантии по предо-

ставлению льгот. Льготы по своему функциональному назначению выступают как дополнительные преимущества в оплате труда, предоставляемые государством определённым категориям граждан. Однако сегодня льготы сельских учителей стали частичной компенсацией заниженной заработной платы.

Льготы сельским учителям: опыт установления

В 1992 г. действовавшие ранее меры социальной защиты сельских учителей были закреплены в Законе РФ «Об образовании»: «Педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади. Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации. Размер, условия и порядок возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, определённых абзацем третьим статьи 55, пункта 5, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации и учитываются в межбюджетных отношениях».

Значительные проблемы повлекла за собой монетизация льгот в 2004 г.: «Граждане ожидают от государства защиты своих интересов, а в условиях внедрения монетизации «сверху вниз» «вертикальные каналы влияния превращаются в многозвенные цепочки, в сочленениях которых теряются смысл, цель, а порой и направление реформы». (Г. Клейнер). Такая критика в отношении монетизации льгот вполне оправданна: никто не поинтересовался мнением учителей сельской местности о механизме обеспечения их гарантий на льготы.

Иная точка зрения на возможность реализовать процедуру монетизации льгот у профессора МГУ Ю. Танухи. По его мнению, «основываясь на экономическом анализе, можно однозначно утверждать, что монетизация

льгот — именно то решение, которое позволит повысить эффективность системы социальной поддержки... Переход к денежным компенсациям предпочтителен даже в том случае, если размер реальных выплат льготникам окажется несколько меньше существующих льготных прав. Льготы на бумаге ничего не добавляют к социальной защищённости, но зато чреватые существенными негативными последствиями. Если же правительство сокращает денежные выплаты ниже уровня, который соответствует финансовым возможностям, то это — вопрос не полемики, а политического давления на правительство и законодательство». И далее: «Базовые социальные льготы должны вводиться только федеральными властями и финансироваться из федерального бюджета. Регионы могут производить доплаты или вводить какие-то свои льготы. Иначе при нынешней социально-экономической дифференциации регионов система будет оставаться социально-несправедливой». При этом отмечается, что принятие половинчатого решения — о «предоставлении права выбора формы (денежной или натуральной) ...не способствует достижению социальной справедливости. Ведь бесплатное предоставление всегда порождает дефицит, значит возникает проблема доступа льгот». (Ю. Тануха).

Действительно, при дифференциации уровня социально-экономического развития регионов только введение базовых социальных льгот на федеральном уровне и их финансирование из федерального бюджета могут дать реальные гарантии сельским учителям. В ином случае при нынешней социально-экономической дифференциации регионов система будет несправедливой. При нестабильном бюджетном положении многих субъектов РФ и перманентном перераспределении доходов между уровнями бюджетной системы натуральные льготы обеспечивают значительно большие гарантии для сельских учителей, чем денежные компенсации.

Предоставление бесплатного жилья и коммунальных услуг

Проблема обеспечения собственным жильём сельских учителей весьма болезненна.

Создание льготных условий на строительство жилья или его приобретение на льготных условиях зависит от органов власти областных и местных уровней. Так, в Татарстане в соответствии с региональным соглашением создана база данных учителей, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Их оказалось более 11 тысяч. В соответствии с постановлением кабинета министров республики от 25.09.1999 г. № 635 «О предоставлении гражданам кредитов на строительство или приобретение жилья из средств государственных ресурсов» работникам отрасли за три года были выданы ссуды на сумму более 50 млн рублей. В 2001 г. работникам образования республики было выделено 788 квартир и 38 млн 409 тыс. рублей льготных ссуд на строительство жилья. С сентября 2002 по сентябрь 2003 г. была оказана помощь 598 учителям, нуждающимся в улучшении жилищных условий. Педагоги получили квартиры, сельские дома или бесплатное съёмное жильё.

В г. Казани завершается строительство 200-квартирного дома. Правительство республики создаёт механизм ипотечного кредитования жилья, в том числе для сельских учителей. Кредит на покупку и строительство жилья будет выделяться без первичного взноса на 20 лет под меньшие проценты, чем где бы то ни было в стране (примерно под 8%). Все дополнительные расходы, связанные с обслуживанием кредита, республиканское правительство собирается взять на себя.

В Брянской области в 2003 г. принята целевая Программа по обеспечению жильём работников образования и здравоохранения, её уже реализуют через систему ипотечного строительства и кредитования. Такие же программы предусмотрены в региональных

соглашениях в Новосибирской, Свердловской и других областях. По республиканскому соглашению в Республике Северная Осетия — Алания у работников отрасли при выходе на пенсию сохраняется очередность на получение жилья. В г. Барнауле Алтайского края работникам образовательных учреждений выделяются целевые льготные ссуды для строительства жилья. По соглашению между администрацией г. Воронежа и обкомом Профсоюз работников образования строится дом для учителей на 80 квартир, которые будут предоставляться на льготных условиях.

В Белгородской области принята целевая Программа повышения качества жизни населения области и государственной поддержки в улучшении жилищных условий учителей, определены механизмы её реализации. В программе участвуют: ОАО «Белгородская ипотечная корпорация», управление образования и науки, департамент социальной политики администрации области, государственное унитарное предприятие «Белгородский областной фонд поддержки индивидуального жилищного строительства». Принято решение о формировании специального фонда участков под индивидуальное жилищное строительство с инженерными сетями для последующего выделения на бесплатной основе (аренда на период строительства) учителям для строительства индивидуальных жилых домов.

Опыт этих регионов показывает, что при активном участии администрации области и органов управления образования есть возможность предоставить льготы на жильё сельским учителям.

Отметим, что предоставление жилья всегда имело первостепенное значение для привлечения высококвалифицированных педагогов в сельскую местность. Решением жилищного вопроса может стать развитие агропромышленной интеграции. Сельскохозяйственные предприятия могут участвовать в строительстве социальных

объектов и жилья на селе, однако этот подход необходимо сочетать с активной государственной поддержкой, как это принято в мировой практике.

Право учителей сельских школ на льготы по жилищно-коммунальным услугам очень часто нарушается. Так, например, в Воронежской области (Центральный федеральный округ) в 18 из 32 сельских районах учителя обращались в суды с требованием погасить долги за коммунальные услуги (всего было подано 1276 исков). В области не было ни одного сельского района, где бы не было «коммунальных» долгов перед учителями.

Защита прав учителей успешна, если местные профсоюзы работников образования активно отстаивают интересы сельских педагогов. Так, например, территориальной организацией профсоюза работников образования Республики Хакасия в 2003 г. был выигран судебный процесс по отмене принятого в республике нормативного правового акта, которым ограничивалось право педагогических работников в сельской местности на коммунальные льготы. Ситуация осложнилась тем, что полномочия по формированию денежных средств на эту статью расходов были переданы с федерального уровня субъектам РФ. И несмотря на то что в некоторых областях необходимые законодательно-правовые акты были приняты в срок, в региональных законах появились ограничения по их предоставлению.

Так, в Нижегородской области право на возмещение расходов по оплате жилья, отопления и освещения получили специалисты с высшим и средним профессиональным образованием, проживающие в сельской местности и рабочих посёлках Нижегородской области, работающие в государственных муниципальных учреждениях образования на должностях, включённых в Перечень должностей, дающих право на возмещение расходов по оплате жилья, отопления и освещения, а также члены их семей. Таким образом, сельским учителям, не имеющим профильного образования (7% педагогов), льготы не предоставляются. Между тем такое ограничение также может быть оспорено в судебном порядке.

Медицинские услуги и пенсионное обеспечение сельских учителей

Сегодня лишь 11% сельских учителей пользуются медицинскими услугами «в полной мере», совсем не пользуются — примерно каждый 7-й учитель. Во многих действующих региональных соглашениях отсутствуют обязательства улучшить лечение и оздоровление работников образования. Большинство сельских участковых больниц и фельдшерско-акушерских пунктов не соответствует санитарно-гигиеническим нормам: в Нижегородской области, например, 22 из 98 сельских лечебных заведений размещается в ветхих зданиях, 42 находится в стадии незавершённого строительства, 22 объекта — долгострой. Другой, не менее острой проблемой в сельской местности становится укомплектованность больниц врачебными кадрами. Так, в Тонкинском, Сосновском, Сокольском и Вознесенском районах нашей области работают лишь по одному хирургу, в трёх центральных районных больницах нет врачей анестезиологов, в 15 районах не хватает терапевтов. Решить эту проблему, как показывает опыт, можно, используя мобильные формы медицинского обслуживания (передвижные амбулатории, лаборатории, стоматологические, флюорографические и диагностические кабинеты), особенно в отдалённых посёлках.

Часто нас пытаются убедить в том, что медицинское обслуживание сельского населения должно финансироваться не только из средств федерального и местных бюджетов, но и средств добровольного медицинского страхования, а также из доходов, получаемых медицинскими организациями за счёт оказания собственных платных услуг. Однако социальные гарантии в области медицинского страхования и обеспечения медицинскими услугами всё же предполагают их бесплатность. Добровольное медицинское страхование сельских учителей связано прежде всего с уровнем оплаты

труда и развитием страховых частных фондов, что одинаково затруднено. Считаем, что в медицинском обеспечении работников образования (в том числе сельских учителей), социальные гарантии в большей мере должны обеспечиваться работодателем, которым является орган муниципальной власти вместе с органами управления образования и профсоюзом.

Немало сложностей и с пенсионным обеспечением сельских учителей. По проекту пенсионного законодательства в 2001 г. учителей, в том числе и сельских, хотели исключить из списка профессий, претендующих на пенсию по выслуге лет. Это не новость: при разработке и опубликовании проекта пенсионного законодательства в 1990 г. этот вид пенсии для работников образования был исключён. Аргументом послужил тот факт, что «эта пенсия устарела, что она не популярна: по статистическим данным только 10–15% педагогов используют своё право выхода на пенсию по выслуге лет». Однако с помощью Профсоюза работников народного образования в постановлении Верховного Совета СССР от 15.05.1990 г. «О порядке введения в действие Закона СССР «О пенсионном обеспечении граждан в СССР» порядок назначения и выплаты пенсий по выслуге лет для работников образования, в том числе сельских учителей, был сохранён.

В дальнейшем было принято постановление Совета Министров от 6.09.1991 г. № 463 (в него вносились изменения постановлением Совета Министров от 22.09.1993 г. № 953), которое действовало до ноября 1999 г. Это постановление резко сузило круг лиц, имеющих право на получение пенсии за выслугу лет: право на такую пенсию получили только работники школ и других учреждений для детей по резко суженному списку должностей и наименований учреждений.

Постановление Правительства РФ от 22 сентября 1999 года № 1067 «Об утверждении списка должностей, работа в которых засчитывается в выслугу, дающую

право на пенсию за выслугу лет в связи с педагогической деятельностью в школах и других учреждениях для детей и правил исчисления сроков выслуги для назначения пенсии за выслугу лет в связи с педагогической деятельностью в школах и других учреждениях для детей» установило жёсткие правила исчисления стажа для выслуги. В это постановление ежегодно вносились изменения и дополнения, что сделало достаточно запутанным порядок исчисления стажа, дающего право на пенсию за выслугу лет. В результате права сельских учителей на пенсию за выслугу лет оказались не защищены. Вспомним в связи с этим о методике пенсионного обеспечения дореволюционного периода в России.

В Уставе пенсионной кассы народных учителей и учительниц, принятом в 1900 г., определён широкий перечень обязательных участников кассы: учителя и учительницы начальных училищ, содержащихся по смете Министерства народного просвещения на средства Государственного казначейства или с пособием от казны, на средства других ведомств, земских и городских учреждений (с уплатой последними пособий в эту кассу) и другие категории педагогов.

С обязательных участников кассы ежемесячно вычитались 6% их содержания. Помимо этого в доход кассы ежегодно вносилось пособие в размере 6% получаемого участником содержания за счёт казны или из специальных капиталов. Капитал кассы распределялся на четыре фонда: фонд участников; вдовый фонд, обеспечивающий пенсии жёнам и вдовам участников и пенсионеров; сиротский фонд, обеспечивающий пенсии детям участников, запасной фонд. Правом на получение пенсии из кассы народных учителей и учительниц пользовались сами участники и их семьи — жена и дети.

Фактически существовала накопительная система: размер пенсии участника определялся умножением современной стоимости

приобретённых участником прав на соответствующий его возрасту множитель, определённый в особых таблицах. При этом на обыкновенные пенсии имели право лица, оставившие службу способными к труду, после не менее 15 лет работы в должности учителей или во время службы учителем при выслуге не менее 25 лет. Усиленные пенсии назначались лицам, оставившим службу неспособными к труду, состоявшими на службе в должности учителя или учительницы не менее пяти лет.

В советское время (с 1925 г.) также существовала практика предоставления педагогам пенсии за выслугу лет, по которой засчитывалась и дореволюционная служба в данных должностях при условии работы не менее пяти лет на советской службе. Пенсия устанавливалась в размере 240 руб. в год и выдавалась финансовыми отделами местных исполнительных комитетов. Источником средств для выдачи пенсий были страховые взносы учреждений, в которых служили работники просвещения. При недостатке средств необходимые суммы ассигновались по государственному бюджету.

Право на пенсию за выслугу лет имели многие категории педагогических работников, включая работников профессионально-технических школ, педагогический персонал дошкольных учреждений, районных инспекторов. Также была введена градация при назначении пенсий: 30, 40, 50 рублей различным категориям. Учителя низших сельскохозяйственных школ получали 30 рублей в месяц, учителя старших групп школ — 40 рублей. Районные инспекторы также получали 40 руб. в месяц, 50 рублей получали преподаватели техникумов. Ряду категорий работников просвещения пенсия за выслугу выплачивалась и при продолжении работы, но в уменьшенном размере — 10 рублей в месяц. Расходы по выдаче пенсий покрывались в равных долях за счёт средств социального страхования и государственных бюджетов союзных республик.

Практика пенсионного обеспечения сельских учителей по выслуге лет показывает, что можно использовать дифференцированный подход к установлению пенсии в зависимости от категории сельского учителя и выплату пенсии по выслуге лет при продолжении педагогической деятельности.

Очевидна необходимость расширить комплекс мер социальной поддержки сельского учителя, которые могут обеспечить гарантии педагогических работников на достойный уровень оплаты труда. Среди таких мер выделим:

- льготные условия для строительства жилья или его приобретения сельскими учителями при включении этого положения в региональные соглашения;
- предоставление льгот по жилищно-коммунальным услугам учителям сельских школ. При дотационном положении многих муниципальных образований сельской местности можно рассмотреть вопрос о субсидиарной ответственности за возмещение затрат бюджетных средств по этой статье со стороны регионов;
- обязательный медицинский осмотр сельских учителей не реже одного раза в год либо обеспечение сельской местности передвижными амбулаториями (стоматологические, флюорографические обследования);
- пенсионное обеспечение сельских учителей по выслуге лет: дифференцированный подход к установлению пенсии в зависимости от квалификационной категории сельского учителя, выплата пенсии по выслуге лет при продолжении педагогической деятельности;
- социальное партнёрство при защите трудовых прав сельских учителей с помощью территориальных организаций профсоюза на основе соглашений о совместной деятельности с органами прокуратуры и государственной инспекции труда, в том числе по вопросам обеспечения защиты прав работников, контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства в области оплаты труда.