

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДА ПЕДАГОГОВ¹

Елена Болотова,
профессор кафедры
дисциплин
государственно-
правового цикла
юридического
факультета
Университета РАО,
кандидат
педагогических
наук

При оформлении на работу педагогу важно не ошибиться с выбором должности, надо быть внимательным к содержанию должностной инструкции, поскольку работа на некоторых должностях может быть зачтена в стаж педагогической работы, если она выполнялась непосредственно в целях образовательного процесса. Это имеет существенное значение при определении трудового стажа в различных ситуациях: для установления оплаты труда, предоставления отпуска сроком до одного года, присвоении квалификационной категории и досрочном назначении трудовой пенсии по старости. Проблема заключается в том, что *во всех этих случаях стаж педагогической работы имеет самостоятельный, отличный от других видов стажа работы, порядок определения.*

Деловая практика широко использует понятие «педагогический стаж», относя к нему периоды трудовой деятельности работника в образовательных учреждениях и организациях на соответствующих должностях. В нормативных правовых актах этот стаж именуется как *стаж педагогической работы* или более узко — *стаж преподавательской деятельности*. Есть также понимание этого вида стажа как стажа работы по специальности (по профилю) или стажа работы в определённых должностях и учреждениях². Это показывает, что «педагогический стаж» имеет не единственное значение и терминологическое определение.

К такому стажу относят не всю педагогическую деятельность работников, а только те периоды работы, когда педагог выполнял должностные обязанности, соответствующие Спискам профессий, должностей, специальностей в образовательных и иных учреждениях. Если же наименование должности или учреждения, в которых он работает, не включены в эти Списки, то такой период не будет засчитан в стаж педагогической деятельности. Так, например, работа в должности руководителя кружка, классного воспитателя, методиста не во всех случаях может быть засчитана в стаж педагогической работы, предоставляющий определённые трудовым законодательством гарантии.

Особенность установления периодов трудовой деятельности как педагогической работы определяется также Порядками исчисления стажа, которые утверждены Правительством России. Например, в некоторых случаях учёба в педагогических учебных заведениях, служба в Вооружённых силах СССР и Российской Федерации засчитываются как педагогический стаж. Для установления такого случая необходимо оценить последовательность всех периодов трудовой деятельности работника, включающих периоды его учёбы в педагогических учебных заведениях.

Разнообразные подходы к определению продолжительности стажа педагогической работы не гарантируют сохранения имеющихся преимуществ. Специфика отношения тех или иных периодов трудовой деятельности педагога к стажу педагогической работы сказывается в том, что вводимые Правительством РФ Списки и Порядки могут меняться, когда принимаются новые нормативные правовые акты. Такие изменения не всегда происходят в пользу работника, что приводит к спорным ситуациям, разрешаемым только в судебном порядке. Например, в вопросах о досрочном назначении трудовой пенсии по старости, для того чтобы работа в должности старшей вожатой, классного воспитателя, заместителя директора школы по научной работе, инновационной деятельности была засчитана в необходимый для такой пенсии стаж, работнику приходится обращаться в суд.

1

Материал подготовлен при информационной поддержке Компании Консультант Плюс.

2

Письмо Минобразования России от 29.03.2001 № 20-52-1350/20-5 «Об оплате труда работников учреждений образования (вместе с «Временными требованиями по оценке квалификации и уровня профессиональной компетентности при присвоении квалификационной категории руководителям, специалистам (педагогическим работникам)»).



Начиная педагогическую деятельность, не каждый учитель осознаёт, что стаж педагогической работы это не единое понятие. Законодательство в сфере труда работников образования построено так, что при предоставлении льгот и гарантий применяется множество правовых актов, использующих разное содержание этого понятия.

Например, порядок определения стажа педагогической работы для досрочного назначения трудовой пенсии по старости, установленный Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (статья 28) и Постановлением Правительства РФ от 29.10.2002 № 781³, не совпадает с порядком установления стажа педагогической работы при установлении оплаты труда (Письмо Минобразования РФ от 29.03.2001 № 20-52-1350/20-5) или предоставлении ежегодного удлинённого отпуска (Постановление Правительства РФ от 01.10.2002 № 724). Все приводимые в документах Перечни и Списки профессий, должностей, специальностей и учреждений, в соответствии с которыми предоставляются гарантии трудовых прав педагогу, не идентичны. Они отличаются не только наименованиями входящих в них компонентов, но и правилами их применения.

Так, в стаж педагогической деятельности, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, засчитываются периоды работы в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях для детей, если наименование должности и учреждения совпадает с упомянутым Списком для досрочного назначения трудовой пенсии по старости. При этом в документы не включены должности работников, появившиеся в штатном расписании образовательного учреждения в связи с изменениями политики государства в сфере образования⁴, что существенно затрагивает интересы лиц, которые работают в таких учреждениях, но наиме-

нование их должности не попало в этот список.

Например, педагогическая работа, в должности «старший вожатый» не засчитывается в стаж педагогической работы на общих основаниях. Это возможно только в судебном порядке, причём работнику придётся доказывать, что работа в этой должности осуществлялась непосредственно в целях образовательной деятельности и соотносилась с учебным процессом. Аналогичное положение теперь складывается в отношении должности «заместитель руководителя общеобразовательного учреждения». В связи с развитием наукоёмких технологий, интеграции науки в учебный процесс Министерство образования и науки РФ рекомендовало вводить в школы должности заместителя директора по научной работе, заместителя директора по информационно-коммуникационным технологиям и другие должности работников, необходимые для более успешной реализации учебного процесса. И такая возможность у школы есть, поскольку формирование штатного расписания, введение в него необходимых должностей относятся, в соответствии со статьёй 32 Закона РФ «Об образовании», к его компетенции. Однако сегодня на практике приходится вводить ограничения по наименованию таких должностей в учреждениях, поскольку в Списке, согласно которому педагогу досрочно назначается трудовая пенсия по старости, упомянута только должность заместителя руководителя по учебной и воспитательной работе.

Ещё одна проблема в определении продолжительности стажа работы связана с процедурой установления оплаты труда работника.

При приёме в школу работнику устанавливается разряд оплаты труда в зависимости от уровня его образования, стажа работы и квалификационной категории. Из всех этих показателей порядка установления оплаты труда стаж работы — наиболее противоречивая характеристика.

3

Российская газета,
06.11.2002. № 212.

4

См. Письмо Минобразования РФ от 30.10.2003 № 26/4100-6

«О приведении в соответствие с действующими санитарными нормами условий обучения и пребывания детей в образовательных учреждениях»;

Инструктивное письмо Минобразования РФ от 21.02.2001 № 1 «О классах охраны зрения в общеобразовательных и специальных (коррекционных) образовательных учреждениях»; Письмо Минобразования РФ от 23.06.1993 № 112-М «Об организации обучения информатике, аттестации учителей и оплате их труда».



5

Постановление Правительства РФ от 14.10.1992 № 785 «О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки» // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 19.10.1992, № 16, ст. 1253.

6

Постановление Минтруда РФ от 11.11.1992 № 33 «О согласовании разрядов оплаты труда и тарифно-квалификационных характеристик по должностям работников учреждений и организаций образования Российской Федерации»; Постановление Минтруда РФ от 20.04.1993 № 83 «О внесении изменений в разряды оплаты труда и тарифно-квалификационные характеристики по должностям работников учреждений и организаций образования Российской Федерации»; Постановление Минтруда РФ от 17.08.1995 № 46 «О согласовании разрядов оплаты труда и тарифно-квалификационных характеристик (требований) по должностям работников учреждений образования Российской Федерации».

Часто он выступает не только сдерживающим фактором в выборе вида педагогической работы, но и своего рода дискриминационным инструментом при распределении гарантий в сфере оплаты труда.

Например, на работу в школу поступает молодой специалист, не имеющий стажа. Директор вынужден установить ему не ту заработную плату, которую он может ему предложить, а ту, что оговорена требованиями Единой тарифной сетки⁵ (далее ЕТС). Разряд оплаты труда работника устанавливается в соответствии с его квалификацией и сложностью выполняемой им работы. Для молодого специалиста оценкой квалификации является выданный ему по окончании учебного заведения документ об образовании. А вот сложность выполняемых работ определяется квалификационной характеристикой должности. И в этой ситуации руководителю школы необходимо опираться на отраслевые положения в установлении разряда ЕТС, которые разработаны в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14.10.1992 № 785.

Действия руководителя в вопросе установления оплаты труда ограничены различными предписаниями подзаконных актов. Однако их содержание, а также практическое применение в сфере образования порой противоречат положениям трудового законодательства. Известно, что статья 132 Трудового кодекса РФ (далее ТК РФ) содержит общее для всех организаций правило установления заработной платы работнику. Она зависит от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда и максимальным размером не ограничивается. Однако это правило не действует в отношении педагогов! Более того, оплата труда педагогическому работнику общеобразовательного учреждения устанавливается в соответствии с документами, которые запрещены к применению.

Статья 57 ТК РФ устанавливает, что квалификационные требования и наименование должностей работников должны соответствовать наименованиям и требованиям, указанным в квалификационных справочниках, утверждаемых в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Это условие особенно важно, если в соответствии с федеральными законами выполнение работ по определённым должностям, профессиям связано с предоставлением компенсаций и льгот либо наличием ограничений. Педагогическим работникам законодательством установлены не только сокращённая рабочая неделя, но и досрочное предоставление трудовой пенсии по старости, поэтому весьма важно, чтобы указываемые в трудовом договоре обязательные условия работы соответствовали правовым нормам.

Квалификационные характеристики должностей, на основании которых определяют размер заработной платы работника, указывают в Квалификационных справочниках. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 14.10.1992 № 785 Министерство образования РФ разработало тарифно-квалификационные характеристики по должностям работников учреждений и организаций образования и согласовало их с разрядами Единой тарифной сетки под руководством Минтруда России. Эта работа была проведена трижды⁶ и во всех трёх случаях по принимаемым документам (в связи с уточнением характера выполняемых работ по должностям работников) Минюст России отказал в государственной регистрации. Из-за того, что документы до сих пор официально не прошли государственную регистрацию, получается, что практически с начала введения в стране Единой тарифной сетки педагоги, как и все остальные работники учреждений и организаций сферы образования, ущемлены при установлении оплаты труда.

Более того, до сих пор Министерством образования и науки РФ издаются



документы⁷, предписывающие определять ставки заработной платы (должностные оклады) в зависимости от образования и стажа педагогической работы (стажа работы по специальности или в определённой должности), квалификационной категории, как это определено тарифно-квалификационными характеристиками, согласованными с Постановлением Минтруда РФ от 17.08.1995 № 46 «О согласовании разрядов оплаты труда и тарифно-квалификационных характеристик (требований) по должностям работников учреждений образования Российской Федерации», которое не имеет государственной регистрации Минюста РФ.

Эту же ошибку повторяют и субъекты РФ, указывая на недействующие на территории страны акты при установлении оплаты труда в соответствии с Единой тарифной сеткой⁸.

Министерством образования и науки РФ не отменено использование в сфере образования актов, не прошедших государственную регистрацию, таких как Постановление Минтруда России от 17.08.1995 № 46⁹ и Постановление Минтруда России от 22.11.1995 № 65¹⁰. Юридические консультации, публикуемые в специализированных журналах для педагогов, содержат многократные ссылки на эти документы.

В декабре 2005 г. Минюст России вновь обратил внимание руководителей ведомства и юридической общественности о применении этих актов при установлении педагогическим работникам разрядов оплаты труда. В своей информации от 29.12.2005 г. «О признании ряда правовых актов Минтруда РФ и Минздрава РФ не подлежащими применению как не прошедших государственную регистрацию»¹¹ Министерство юстиции РФ указало, что после юридической экспертизы неоднократно предлагало Министерству здравоохранения и социального развития РФ отменить упомянутые выше документы, но они до сих пор не отменены, что порождает их незаконное правоприменение. При этом ведомство, в чьей компе-

тенции находится применение этих актов, нарушает пункт 10 Указа Президента России от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», согласно которому нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, не прошедший государственную регистрацию, не влечёт правовых последствий как не вступивший в силу и не может служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений.

Таким образом, такое обязательное условие договора, как «условие оплаты труда» у педагогического работника устанавливается на незаконной основе. А юристы, бухгалтеры, руководители учреждений и организаций в сфере образования по-прежнему ссылаются на акты, которые не только не применяются, но и никогда не были официально опубликованы или официально отменены. К таким документам можно отнести и Постановление Минтруда РФ от 11.11.1992 № 33 «О согласовании разрядов оплаты труда и тарифно-квалификационных характеристик по должностям работников учреждений и организаций образования Российской Федерации», которое отменено актами, не прошедшими государственную регистрацию, никогда не было официально опубликовано и поэтому остаётся практически единственным документом, на основании которого уточняется порядок установления разрядов оплаты труда педагогическим работникам школ.

И как же поступает в сложившейся ситуации руководитель школы, принимающий на работу молодого учителя? По окончании первого года работы молодому специалисту рекомендуют пройти аттестацию, т.е. вновь оценить свою профессиональную квалификацию. В противном случае самостоятельно повысить перспективному специалисту заработную плату руководителю школы не позволят вышестоящие органы

7

Письмо Минобрнауки России и ПРНО от 26.10.2004 № АФ 947/97 «О размерах и условиях оплаты труда работников образовательных учреждений в 2005 году» // Вестник образования, 2005. № 2.

8

Постановление Правительства Москвы от 14.03.2006 № 167-ПП «О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства Москвы от 19.07.2005» при установлении оплаты труда педагогическим работникам ссылаются на Постановление Минтруда РФ от 17.08.1995 № 46.

9

Письмо Минюста РФ от 26.06.2004 № 07/6470-ЮД извещало Минобрнауки России о том, что данный документ не прошел регистрацию // Экономика и жизнь, 2003. № 31.

10

Письмо Минюста РФ от 19.06.2003 № 07/6133-ЮД извещало Минобрнауки России о возвращении документа в связи с отказом в регистрации // Экономика и жизнь, 2003. № 30.

11

Российская газета от 29.12.2005 № 294.



в сфере образования. И если молодой учитель выдерживает такое испытание, то ровно через год его оплата труда может быть изменена на 12 разряд ЕТС. Получается, что размер трудового стажа и его «привязка» к тарифной сетке не имеют значения. Тогда зачем вводить такие ограничения? Надо позволить руководителю нести ответственность за устанавливаемые работникам размеры заработной платы либо вводить иные критерии оценки уровня квалификации работника, в соответствии с которыми устанавливается зарплата. Например, соотношение размера ставки заработной платы с квалификационными требованиями к выпускникам педагогических учебных заведений, изложенными в государственных образовательных стандартах,

позволит молодым специалистам уже на этапе выпуска из учебного заведения знать свой начальный размер заработной платы и стремиться ещё на этапе обучения его повысить. Это, в свою очередь, позволит изменить уровень требований работодателя к аттестации выпускников педагогических учебных заведений.

Практика показывает, что число проработанных в школе лет не всегда может служить критерием адекватности установленной оплаты труда. Нечёткость нормативно-правового регулирования педагогической деятельности ведёт к недовольству условиями труда, снижению уровня профессионализма, а во многих случаях — к отказу от выполнения работы. **НО**

РАБОТА НАД «СПЕЦВЫПУСКОМ ПО СЕТИ» — 2008 НАЧАЛАСЬ!

В ноябре началась работа над «Спецвыпуском по сети» в рамках Всероссийского Конкурса школьных изданий. Успешный прошлогодний опыт этого проекта доказал необходимость и важность продолжения работы в том же направлении.

«Спецвыпуск по сети» — это журнал, который «собирается» с помощью Интернета, поэтому в нём могут принять участие ребята из разных городов. Школьники создают обложки, журнальные полосы, разрабатывают специальные страницы с социальной рекламой, готовят материалы в рубрику «Школьный шарж и карикатура». Юные издатели готовят макеты, высылают их на Портал школьной прессы, и там из них создаётся общий специальный выпуск школьного журнала. А на финальных мероприятиях Конкурса, весной, участники смогут увидеть свёрстанный и отпечатанный в типографии «Спецвыпуск по сети» — плод совместной работы многих школьных издательств со всей страны.

В создании прошлогоднего выпуска принимали участие 54 школьных издательства из разных городов. В настоящее время уже 55 команд заявили о своём желании активно работать над созданием «Спецвыпуска по сети» — 2008. И их количество растёт с каждым днем.

Новаторской частью проекта является интерактивное создание журнала. Оно стало возможным благодаря национальному проекту по проведению информационных инфраструктур в школах больших и малых городов. У ребят из разных уголков нашей страны появилась реальная возможность принять участие в крупном издательском проекте, быть в центре событий школьной прессы. Возможно, являясь пионером в этом направлении, Конкурс школьных изданий станет флагманом по развитию интерактивной издательской деятельности.

Работа над журналом помогает развить у ребят творческие способности, воображение, умение действовать в команде; способствует обретению и укреплению навыков работы с информационными технологиями, что поможет им во взрослой жизни. Всероссийский Конкурс школьных изданий проводится с 2001 года.

Его организаторы — Департамент образования города Москвы и журнал «Лицейское и гимназическое образование». В Конкурсе участвуют общеобразовательные заведения, которые издают газеты, журналы, альманахи, относящиеся к категории «периодическое массовое издание».

Спецвыпуск по сети: <http://portal.lgo.ru/final/tema.htm>

Портал школьной прессы России: <http://portal.lgo.ru>

Пресс-служба: press@lgo.ru

Тел./факс: (495) 770-25-28, 309-11-17.

Пресс-секретарь: Кокуркина Оксана