

ПРАВОВОЙ СТАТУС ПЕДАГОГА¹



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

Правовой статус — одна из важнейших политико-правовых категорий. Представляя собой совокупность прав, свобод и обязанностей, правовой статус определяет положение педагогического работника в обществе. Безусловно, оно зависит от уровня правового развития общества. Исходя из статьи 64 Конституции РФ, в которой зафиксирован правовой статус личности в стране, структура правового статуса педагогического работника определяется особенностями содержания его профессии, а также спецификой правового регулирования общественных отношений в системе образования.

- правовая категория
- правовое регулирование
- квалификационная характеристика
- нормативная база
- наименования должностей
- педагогический статус
- трудовая пенсия

Для системы общего образования характерно многообразие правовых статусов педагогов. Их содержание существенно зависит от типа и вида образовательного учреждения, от категории детей, с которыми работает педагог, от статуса учредителя, отраслевой принадлежности образовательного учреждения, от внедрения инновационных технологий, наличия экспериментальной деятельности и квалификационной характеристики должности педагогического работника.

Объём основных прав и свобод педагогического работника системы

¹ Работа выполнена с использованием Справочной Правовой Системы КонсультантПлюс.

общего образования, гарантированных Конституцией РФ, дополняется нормами гражданского, трудового, административного, пенсионного, санитарного и образовательного законодательства.

Нормы гражданского, административного права и актов в сфере образования определяют общие границы реализации правового статуса. Анализ законодательства в системе трудовых и пенсионных правоотношений позволяет выделить значительную дифференциацию правового статуса педагогических работников, существенные противоречия, пробелы правового регулирования и ограничений в реализации прав и свобод личности при широком видовом разнообразии их должностей.

Наименование должностей

В системе общего образования насчитывается значительное количество должностей педагогических работников, однако ни в одном нормативном акте нет их полного перечня, более того, законность использования наименований некоторых из них до 2009 года была не определена. С появлением Приказа Минздравсоцразвития РФ от 14.08.2009 № 593 «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования» официально признаны 24 должности педагогических работников, которые включают в штатное расписание школ. Однако действующие в сфере трудовых отношений документы указывают, что количество должностей педагогических работников, на которых распространяются соответствующие государственные гарантии в системе общего образования, несколько иное. Так, в основополагающих актах о правах педагогических работников приводится разный перечень их должностей. Например, в нижеприведённых документах количество должностей педагогов учреждений общего образования выглядит следующим образом:

в Приказе Минздравсоцразвития РФ от 05.05.2008 № 216н «Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников образования» таких должностей — 25;

в Письме Минобрнауки РФ № АФ-947, Профсоюза работников народного образования и науки РФ № 96 от 26.10.2004 «О размерах и условиях оплаты труда работников образовательных учреждений в 2005 году» — 25;

в Постановлении Правительства РФ от 01.10.2002 № 724 «О продолжительности ежегодного основного удлиненного оплачиваемого отпуска, предоставляемого педагогическим работникам» — 17;

в Приказе Минобрнауки РФ от 07.12.2000 № 3570 «Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления педагогическим работникам образовательных учреждений длительного отпуска сроком до одного года» — 22;

в Постановлении Правительства РФ от 03.04.2003 № 191 «О продолжительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников» — 16;

в Постановлении Правительства РФ от 29.10.2002 № 781 «О списках работ, профессий, должностей, специальностей и учреждений, с учётом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости в соответствии со статьёй 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», и об утверждении Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьёй 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» — 21.

Списки наименований должностей отличаются не только количественно, они не идентичны и по содержанию. В одних случаях педагоги общеобразовательных учреждений имеют весьма ощутимый объём прав и свобод (по наполнению должностных обязанностей, оплате труда, нормах рабочего времени, предоставлению разных видов отпусков), в других случаях они, единожды упомянутые в нормативном акте, далее нигде не упоминаются.

Так, например, учителя, учителя-дефектологи, учителя-логопеды, преподаватели, преподаватели-организаторы основ безопасности жизнедеятельности, воспитатели, педагоги-психологи, музыкальные руководители, инструкторы по труду в полном объёме используют права, свободы и гарантии, предоставленные законодателем. Другие категории работников учреждений общего образования не только не обеспечены гарантиями в сфере труда, но и не имеют описания своих функциональных обязанностей (военный руководитель, инструктор слухового кабинета, классный воспитатель, логопед, руководитель кружка для детей, старший преподаватель). При этом на таких

должностях до сих пор работают специалисты в силу того, что на них частично распространяется право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости.

Ситуация парадоксальная. Система образования актами государственных органов управления образованием вводила новые должности, меняла наименование и содержание деятельности уже сложившихся должностей. Последняя новация очень показательна. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 05.05.2008 № 216н «Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников образования» в перечень должностей педагогических работников общеобразовательных учреждений введена должность тьютора. Сомневаться в необходимости введения этой должности нет. Педагоги, специализирующиеся на развитии теории профильного обучения старшеклассников, инклюзивного обучения, уже не первый год ведут научные дебаты о целесообразности введения в штатные расписания школ должности педагога, организующего персональное сопровождение ученика в образовательном пространстве. Однако правотворческая инициатива органов власти повторяет уже имевшийся плачевный опыт таких стремлений. Достаточно вспомнить, как в систему общеобразовательных учреждений введена должность «классный воспитатель».

В перечень должностей работников системы общего образования была внесена должность классного воспитателя. Был подготовлен Приказ Министерства образования РФ и Государственного комитета РФ по высшему образованию от 31.08.1995 г. № 463/1268 «Об утверждении тарифно-квалификационных характеристик (требований по должностям работников учреждений образования, объёмных показателей по отнесению учреждений к группам по оплате труда руководителей». Однако этот документ, на основании которого в течение пяти лет регулировался труд педагогических работников, не прошёл регистрацию в Минюсте РФ и был отменён Приказом Минобразования РФ от 28.09.2000

№ 2797. Но никто не подумал о людях, которые часть своей жизни посвятили педагогическому труду в этой должности, и не предоставил им не только каких-либо компенсаций (например, в зачёте стажа работы для досрочного назначения трудовой пенсии по старости, норме рабочего времени, размере оплаты труда), но и не потребовал от школ привести штатные расписания в соответствие с законодательством о труде педагогов. В некоторых образовательных организациях наименование такой должности в штатных расписаниях можно встретить до сих пор.

Неопределённость правового статуса этой должности педагога не позволила широко распространить её в школах. Однако только в 2003 г. Минобразование России обратило внимание на несоответствие наименования этой должности другим системным показателям статуса педагога. В своём письме от 17.04.2003 г. № 20-51-1244/20-5 Министерство образования РФ, направляя в образовательные организации Постановление Правительства РФ от 3.04.2003 г. № 191 «О продолжительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников образовательных учреждений», рекомендовало предусматривать в штатных расписаниях образовательных учреждений вместо должности «Классный воспитатель» должность «Старший воспитатель».

Не исключено, что и тьюторы так и останутся невостребованной категорией работников, и все усилия органов власти по оптимизации штата педагогических работников будут напрасны. Правовой инструментальной защиты статуса педагогов весьма недостаточен и несистемен.

Правотворческая деятельность различных органов власти в сфере наименования должностей педагогов общеобразовательных учреждений привела к тому, что в уже упомянутых документах не совпадают наименования должностей, функциональное содержание которых полностью идентично. Например, должность «педагог

дополнительного образования» может именоваться также «педагог дополнительного образования для детей и подростков».

На это можно было бы не обращать внимание, но при подведении итогов трудовой деятельности пенсионные органы указывают на несовпадение наименования должностей с нормативными актами. Известны случаи, когда педагогическому работнику общеобразовательного учреждения при анализе пенсионных прав отказывали в зачёте стажа работы в должности «организатор внеклассной и внешкольной воспитательной работы» только потому, что нормативный акт требовал уточнения — «работы с детьми». Абсурдна до сих пор ситуация в зачёте пенсионных прав руководителей кружков, инструкторов по физической культуре, концертмейстеров, педагогов-организаторов.

О том, что наименование должности «руководитель кружка» синонимично должности «педагог дополнительного образования» при определении стажа для оплаты труда, указывают Письмо Минобрнауки РФ № АФ-947, Профсоюза работников народного образования и науки РФ № 96 от 26.10.2004 «О размерах и условиях оплаты труда, работников образовательных учреждений в 2005 году»; «Инструкция о порядке исчисления заработной платы работников просвещения» (вместе с «Порядком зачёта в педагогический стаж времени работы в партийных и комсомольских органах, службы в Вооружённых Силах СССР, а также времени работы в отдельных учреждениях и организациях и обучения в высших и средних специальных учебных заведениях», утверждён Приказом Минпроса СССР от 16.05.1985 № 94, с учётом дополнений и изменений, внесённых Приказом Госкомитета СССР по народному образованию от 08.06.1990 № 400); Постановление Правительства РФ от 03.02.1994 № 85 «Об утверждении списка работ, профессий и должностей работников учреждений, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, занятых на работах с осуждёнными, пользующихся правом на пенсию в связи с особыми условиями труда».

Попытка приравнять указанные должности была осуществлена в 1993 году, однако последующие акты отменили эту новацию, предоставив тем самым работодателям использовать в штат-

ных расписаниях должности «руководитель кружка» и «педагог дополнительного образования» во многих учреждениях не только системы образования. Однако вопрос о предоставлении других гарантий в связи с педагогической деятельностью законодательством так и не решён. К примеру, в пенсионных правах или правах на отпуск должность «руководитель кружка» в актах о трудовых отношениях в сфере образования не упоминается, что ущемляет права работника.

Тождество наименований должностей

Для включения в стаж, дающий право на досрочную трудовую пенсию по старости, времени работы, например, в должности руководителя кружка, необходимо было установить тождественность наименования должности «педагог дополнительного образования» и должности «руководитель кружка», как это предусмотрено в пункте 2 Постановления Правительства РФ от 11.07.2002 № 516 «Об утверждении Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьями 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Постановлением предусмотрено, что тождество должностей педагогических работников, имевших ранее иные наименования, устанавливается Министерством труда РФ по согласованию с Пенсионным фондом РФ по представлению Министерства образования РФ.

Минообразование России до 2004 г. неоднократно вносило предложения в Минтруд России об установлении тождества между этими наименованиями должностей, но положительного решения по данному вопросу так и не было принято.

В этой ситуации интересна позиция Конституционного Суда РФ. Несмотря

на то, что Конституционный Суд РФ отказал заявителям принять их жалобу к непосредственному рассмотрению, он в своём Определении от 18.06.2004 № 197-О указал, что тождественность выполняемых функций, условий и характера педагогической деятельности для решения вопроса о праве на зачёт в стаж, необходимый для досрочного назначения трудовой пенсии по старости, может быть установлена судами общей юрисдикции.

Кроме того, в связи с вопросами, возникшими у судов при применении Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», вступившего в силу с 1 января 2002 г. и установившего основания для возникновения и порядок реализации права граждан Российской Федерации на трудовые пенсии, Пленум Верховного Суда РФ в пункте 9 Постановления от 20.12.2005 № 25 «О некоторых вопросах, возникших у судов при рассмотрении дел, связанных с реализацией гражданами права на трудовые пенсии» для правильного применения положений названного Закона при разрешении споров, связанных с реализацией гражданами права на трудовые пенсии, дал судам следующие разъяснения:

«В случае несогласия гражданина с отказом пенсионного органа включить в специальный стаж работы, с учётом которого может быть назначена трудовая пенсия по старости ранее достижения возраста, установленного статьёй 7 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (пункт 1 статьи 27 и подпункты 7–13 пункта 1 статьи 28 названного Закона), периода его работы, подлежащего, по мнению истца, зачёту в специальный стаж работы, необходимо учитывать, что вопрос о виде (типе) учреждения (организации), тождественности выполняемых истцом функций, условий и характера деятельности тем работам (должностям, профессиям), которые дают право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, должен решаться судом исходя из конкретных обстоятельств каждого дела, установленных в судебном заседании (характере

ра и специфики, условий осуществляемой истцом работы, выполняемых им функциональных обязанностей по занимаемым должностям и профессиям, нагрузки с учётом целей и задач, а также направлений деятельности учреждений, организаций, в которых он работал, и т.п.)».

Таким образом, нежелание привести нормативную базу по наименованию должностей педагогических работников в соответствие приводит к нарушениям в реализации прав педагогических работников, дополнительным проблемам для судебных инстанций.

Педагогический стаж

К проблемам правового статуса педагогов общеобразовательных учреждений следует отнести неоднозначную трактовку право творческими органами понятия стажа педагогической работы при установлении соответствующих правовых гарантий и возможностей.

Педагогический стаж — разновидность специального трудового стажа работника. Он представляет собой суммарную продолжительность трудовой деятельности в образовательных учреждениях на должностях, связанных с учебным процессом. Трудовое, пенсионное, образовательное законодательство с этим видом стажа связывают возможность назначить педагогическому работнику трудовую пенсию по старости, определить размер заработной платы, предоставить длительный отпуск сроком до одного года. Педагогический стаж имеет значение при оформлении на работу в образовательное учреждение, аттестации на квалификационную категорию, представлении к государственным наградам.

В нормативных правовых актах этот стаж именуется как стаж педагогической работы или стаж преподавательской деятельности.

К такому стажу относят не всю педагогическую деятельность работников, а только

те периоды работы, когда он выполнял должностные обязанности, соответствующие Спискам профессий, должностей, специальностей в образовательных и иных учреждениях. Если же наименование должности или учреждения, в которых работает педагог, не включено в эти Списки, то такой период не засчитывается в стаж педагогической деятельности.

Различают несколько видов педагогического стажа в зависимости от цели его назначения. Подсчёт периодов трудовой деятельности как педагогической определяется также Порядками исчисления стажа, которые устанавливает Правительство РФ. Так, например, в некоторых случаях учёба в педагогических учебных заведениях, служба в Вооружённых силах СССР и Российской Федерации засчитывается как педагогический стаж только в определённом сочетании периодов трудовой деятельности.

Особенностью определения стажа педагогической деятельности является и то, что вводимые Правительством РФ ограничения по зачёту периодов работы педагогов могут меняться, когда принимаются новые нормативные правовые акты.

Педагогический стаж наряду с наличием специального образования и квалификационной категорией — обязательное условие при заключении трудового договора педагога. Важным моментом здесь следует считать Порядок исчисления периодов трудовой деятельности, которые могут быть отнесены к стажу педагогической работы. Размер стажа педагогической работы существенно сказывается на росте заработной платы педагога. В этом случае порядок зачёта в педагогический стаж определяется в соответствии с рекомендациями Министерства образования и науки РФ, изложенными в его Письме от 26.10.2004 г. № АФ-947/96 и Отраслевым соглашением по учреждениям и организациям, находящимся в ведении Федерального агентства по образованию, на 2009—2011 годы (утверждён Профсоюзом работников народного образования и науки РФ, Рособразованием 24.02.2009 г.).

Любопытно, что документы предлагают учитывать особые периоды деятельности работника, когда он не выполнял педагогическую работу, но формально оставался работником этой систе-

мы. Так, в стаже педагогической работы учитывается время работы в других учреждениях (организациях), службы в Вооружённых Силах СССР и Российской Федерации, обучения в учреждениях высшего и среднего профессионального образования в соответствии с условиями, предусмотренными Порядком определения стажа педагогической работы (раздел 9), представленном в письме Министерства образования и науки РФ от 26.10.2004 г. № АФ-947/96.

Особенностью педагогического стажа является и порядок его исчисления для присвоения квалификационной категории. Так, Письмо Минобразования РФ от 29.03.2001 № 20-52-1350/20-5 «Об оплате труда работников учреждений образования» определяет, что согласно тарифно-квалификационным требованиям («Требования к квалификации по разрядам оплаты труда») установление разрядов ЕТС по итогам аттестации работников может осуществляться в зависимости от стажа педагогической работы, стажа работы по специальности (по профилю) или стажа работы в определённых должностях и учреждениях.

Педагогический стаж помимо размера заработной платы может повлиять и на возможность педагога получить длительный отпуск сроком до одного года. Стаж, необходимый для реализации этого права, называется стажем непрерывной преподавательской работы. Именно такой стаж даёт педагогу право на длительный отпуск. К нему относят время работы в государственных, муниципальных образовательных учреждениях и негосударственных образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию, в должностях и на условиях, предусмотренных Перечнем должностей, согласно Приказу Минобразования России от 07.12.2000 № 3570 «Об утверждении положения о порядке и условиях предоставления педагогическим работникам образовательных учреждений длительного отпуска сроком до 1 года».

Трудовая пенсия

Педагогический стаж — это основное условие предоставления трудовой пенсии по старости лицам, осуществляющим педагогическую деятельность. В этом случае действует несколько иной порядок исчисления стажа педагогической деятельности. Этот порядок определяется Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (статья 28) и Постановлением Правительства РФ от 29.10.2002 № 781 «О списках работ, профессий, должностей, специальностей и учреждений, с учётом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости...», в котором приводится Список работ, профессий, должностей, специальностей и учреждений, с учётом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости.

В соответствии с Правилами, утверждёнными названным Постановлением Правительства РФ, при исчислении периодов работы, дающих право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, осуществлявшим педагогическую деятельность, никаких ограничений в подсчёте педагогического стажа не существует для учителей начальных классов общеобразовательных учреждений и учителей общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности (за исключением вечерних (сменных) и открытых (сменных) общеобразовательных школ). А вот для других категорий работников образовательных учреждений для детей действует иной порядок. Периоды работы, выполнявшейся ими до 1 сентября 2000 г., засчитываются в педагогический стаж независимо от условия выполнения в эти периоды нормы рабочего времени, а, начиная с 1 сентября 2002 г., периоды деятельности засчитываются в стаж педагогической работы при условии выполнения (суммарно по основному и другим местам работы) работником нормы рабочего времени, установленной за ставку заработной платы.

Интересно, для какой ещё должности работников предусмотрено такое разнообразие реализации его профессиональных прав?

Свобода преподавания

Проблемой правового статуса педагога можно назвать право на творческий труд и свободу преподавания. Свобода преподавания, которая нашла своё отражение в статье 44 Конституции РФ, — малоисследованный объект правовой науки, мало учитывается при формировании образовательного законодательства.

Включая понятия «свобода учить» и «свобода учиться», свобода преподавания подразумевает, что преподаватель не только имеет право исследовать и учить своему предмету так, как считает нужным, но и то, что у учащихся есть право свободного доступа к источникам знаний и изучению всего, что они пожелают.

Свобода преподавания в пределах образовательного учреждения ограничена множеством императивов. Так, статья 331 Трудового кодекса РФ и типовые положения об образовательных учреждениях устанавливают необходимые требования для занятия педагогической деятельностью: наличие образовательного ценза, отсутствие медицинских противопоказаний, отсутствие запрета на такую деятельность в соответствии с вступившим в законную силу приговором суда, отсутствие неснятой или непогашенной судимости за умышленные тяжкие и особо тяжкие преступления, наличие профессионально-педагогической квалификации. Такая деятельность невозможна для лиц, признанных недееспособными в установленном законом порядке.

Ключевая фигура в общеобразовательном учреждении — учитель. Его свобода преподавания ограничена не только профессиональными требованиями (прохождение аттестации, подчинение правилам внутреннего трудового распорядка, преподавательская деятельность в соответствии с планами, графиками учебных занятий, обязательное повышение квалификации, ведение соответствующей документации по предмету и т.д.). Он обязан выполнять требования, установленные для реализации основ-

ных образовательных программ (статья 7 Закона РФ «Об образовании»). Это установленное законом ограничение фактически ставит свободу преподавания под государственный контроль. Учитель может распространять учебную информацию, обусловленную государственным стандартом, и только в том порядке, который определён образовательной программой, утверждённой образовательным учреждением (статья 55 Закона РФ «Об образовании»).

Разработка и утверждение образовательных программ, учебных планов, рабочих программ учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) относятся к компетенции образовательного учреждения (статья 32 Закона РФ «Об образовании»). Таким образом, педагогический коллектив также может оказывать влияние на реализацию свободы преподавания учителем. Однако и это не последняя инстанция в ограничении права учителя на работу с учебной информацией. Согласно статье 29 Закона РФ «Об образовании» органы государственной власти субъекта РФ в сфере образования имеют право на разработку и реализацию региональных программ развития образования с учётом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных, демографических и других особенностей. На практике учитель должен учитывать в преподавании предмета ещё и те ограничения, которые устанавливают правовые акты субъектов РФ. Свобода преподавания ограничена требованиями подтверждения квалификации. В стенах образовательного учреждения педагог поставлен в зависимость от субординации и дисциплины (пункт 6 статьи 15, пункты 2, 3 статьи 55 Закона РФ «Об образовании»). Свобода преподавания, установленная основным законом, изначально ограничена в образовательных учреждениях. Для тех, кто занимается индивидуальной педагогической практикой, единственное ограничение — обязательность регистрации педагога как индивидуального предпринимателя, которую практически никто не соблюдает.

Правовые ограничения свободы преподавания весьма обширны. Тенденция такова, что количество правовых актов, уточняющих её реализацию, а, следовательно, и ограничений свободы,

будет увеличиваться по мере роста требований общества к качеству педагогического труда.

Проблема дефицита высококвалифицированных педагогов в сфере общего образования весьма актуальна. Сделать их профессии привлекательными можно, установив достойную оплату труда, ликвидировав пробелы и коллизии правового статуса педагога. **НО**



ОТВЕЧАЕМ НА ВОПРОСЫ руководителей школ

Сергей Борисович Хмельков,
заместитель заведующего правовым отделом
ЦК Профсоюза работников народного
образования и науки РФ

Наполняемость класса

? Разъясните, какие нормы действующего законодательства устанавливают требования по количественной наполняемости классов в средней общеобразовательной школе?

В соответствии с СанПиН 2.4.2.1178-02 «Гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях», утверждёнными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28 ноября 2002 г. № 44, наполняемость каждого класса не должна превышать 25 человек.

Материальная ответственность

? Разъясните, правомерно ли требование директора школы о заключении договора о полной материальной ответственности за всё оборудование класса с учителем, заведующим кабинетом биологии?

Перечень должностей и работ, замещаемых или выполняемых работниками, с которыми работодатель может заключать письменные договоры о полной индивидуальной материальной ответственности за недостачу вверенного имущества, и Перечень работ, при выполнении которых может вводиться полная коллективная (бригадная) материальная ответственность за недостачу вверенного работникам имущества, утверждены постановлением Минтруда РФ от 31 декабря 2002 г. № 85.

Должность учителя в этот перечень не включена, поэтому с ним не может быть заключён договор о полной материальной ответственности.