

ПРАВОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ свободы преподавания¹



Елена Болотова,

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

Свобода преподавания относится к той правовой традиции, без которой невозможно формирование активной, творческой личности, идеологического многообразия гражданского общества. Пользование этой свободой для преподавателя неограничено: оно сопряжено с его ответственностью, ограничениями, устанавливаемыми правовыми актами.

Свобода преподавания, которая нашла своё отражение в статье 44 Конституции РФ, слабо исследована правовой наукой, мало учитывается при формировании образовательного законодательства. В соответствии с рекомендациями ЮНЕСКО «О положении учителей» (принята 05.10.1966 г. Специальной межправительственной конференцией по вопросу о статусе учителей) при исполнении профессиональных обязанностей учителя должны пользоваться академической свободой. Академическая свобода как комплекс корпоративных и индивидуальных прав (свобода преподавания, свобода научного исследования, свобода обучения, автономия вуза) трактуется как правовой принцип.

¹ Материал подготовлен при информационной поддержке компании «Консультант Плюс».

В правовой науке свобода преподавания считается развивающейся категорией, педагогической творческой деятельностью по обучению и воспитанию в интересах личности, неотъемлемой частью цивилизации. Свободу преподавания трактуют как культурное право (статья 15 Пакта об экономических, социальных и культурных правах), самостоятельное правоотношение, либо приравнивают к другим правам, например информационному праву.

Свобода преподавания может быть абсолютной и относительной. В абсолютном смысле она воспринимается как право на распространение информации, свободы мысли и слова. Относительный характер свободы преподавания сопряжён с правом на выбор методик обучения и воспитания, учебников, учебных пособий и других дидактических материалов, правом на выбор методов оценки знаний учащихся.

Права педагога и учащихся

Включая в себя 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. Такая практика имеет свои положительные и отрицательные стороны, она может породить злоупотребления и разрушения. С одной стороны, преподаватель может раскрыть новые истины, с другой — оспаривая признанные положения, предложить малоизвестные и малооказательные альтернативы. Учащимся это даёт неограниченные возможности в постижении учебной дисциплины и развитии поисковых умений, но, с другой стороны, недостаточные навыки в дифференцировании изучаемого материала, отсутствие концентрации на главном ведут к сверхзатратам учебного времени и безответственности.

Международный пакт о гражданских и политических правах (19.12.1966) определил, что каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения, что включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию, идеи. Преподавание как вид деятельности непосредственно связан с распространением информации устно, письменно или иными способами. Пользование этим правом налагает особые обязанности и особую ответственность на преподавателя (учителя), что может быть сопряжено с ограничениями, которые устанавливаются законом и связаны с охраной здоровья и нравственности населения. Например, закон Кировской области от 11.02.2003 г. № 133-ЗО «Об образовании в Кировской области» запрещает педагогам образовательных учреждений использовать на учебных занятиях и во внеурочное время компьютерные игровые программы с элементами порнографии, эротики, насилия и жестокости. Запрет на внушение учащимся идей, пропагандирующих разжигание расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны сформулирован в статье 29 Конституции РФ и статье 4 постановления Верховного Совета РФ от 22.11.1991 г.

№ 1920-1 «О декларации прав и свобод человека и гражданина». К правовым ограничениям свободы преподавания следует отнести и запрет на применение методов психического и физического насилия по отношению к учащимся (пункт 6 статьи 15 Закона РФ «Об образовании»).

Преподавание, как деятельность, связанная с передачей обучаемым суммы знаний, умений и навыков в процессе их обучения и воспитания, относится к тем видам деятельности, которые, согласно Конституции РФ, могут осуществляться в условиях, определяемых государством. Относя свободу преподавания к числу основных свобод человека, Конституция РФ допускает её ограничение. Оно, согласно положениям статьи 55, заключается в создании федеральных законов, ограничивающих свободу преподавания в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Свобода преподавания в школе

Свобода преподавания в пределах образовательного учреждения ограничена положениями законов, особенностями образовательной практики, требованиями построения структуры и организации образования, правовым статусом педагога.

Она 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 осуществление такой деятельности в соответствии с вступившим в законную силу приговором

суда, отсутствие неснятой или непогашенной судимости за умышленные тяжкие и особо тяжкие преступления. Такая деятельность невозможна для лиц, признанных недееспособными в установленном законом порядке (статья 281 Гражданского кодекса РФ).

Ключевой фигурой в преподавании является 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.), но и требованиями в отношении планирования обучения, применения тех или иных средств обучения, запретами на распространение определённых видов информации и применения некоторых методов воспитания.

Учитель образовательного учреждения, имеющего государственную аккредитацию, обязан выполнять требования, установленные для реализации основных 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 школы (статья 32 Закона РФ «Об образовании»). Таким образом, педагогический коллектив может также оказывать влияние на реализацию свободы преподавания учи-

телем. Однако и это не последняя инстанция в отборе учителем необходимой для распространения учебной информации. 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 установлены правовыми актами субъектов РФ. Например, учитель не может преподавать по утверждённой школой учебной программе, если она не согласована с организациями, уполномоченными органами управления образованием или не соответствует разработанным этими органами примерным программам по дисциплине (закон города Москвы «Об общем образовании в городе Москве», законы областей и республик «Об образовании»).

Международное сообщество неоднократно отмечало, что повышение качества образования — это путь к экономическому и социальному развитию. Превратившись в национальный императив, качество образования требует таких учебных программ и методов обучения, чтобы они учитывали разнообразие образовательных потребностей личности, развитие навыков и подходов, необходимых для того, чтобы учащийся мог самостоятельно заниматься своим обучением и решать стоящие перед ним задачи. Таким образом, международное законодательство не только провозглашает право преподавания как возможность реализовать свою способность свободно осуществлять свою деятельность, но также устанавливает границы реализации этой свободы.

Исходя из особой миссии и ответственности педагога, его свобода преподавания может быть ограничена при нарушении им моральных ценностей и норм этики.

Так, Трудовым кодексом РФ прекращение трудовых отношений с педагогом возможно, если он совершит аморальный проступок не только по месту работы, но и вне места работы (часть 5 статьи 81 ТК РФ).

Преподавание должно исходить из качеств и возможностей личности учащегося. Методы преподавания и его содержание не могут быть абстрактными, они должны быть четко увязаны с основной задачей образования — формирование самостоятельной во всех смыслах личностью. Преподавание требует глубоких знаний и специальных навыков, чувства личной ответственности за образование и благополучие учащихся, интеллектуальную взыскательность в отношении норм и методов преподавания. Соответственно даже однократное применение методов физического и (или) психического насилия над личностью учащегося в процессе преподавания прекращает не только возможность реализовать свободу преподавания, но и трудовые отношения педагога с образовательным учреждением (статья 336 ТК РФ).

Условия труда педагога

Ещё одно правовое ограничение свободы преподавания связано с условиями осуществления этого вида деятельности. Для эффективного преподавания должны быть созданы определённые условия труда, позволяющие выполнять профессиональные задачи.

Согласно Рекомендациям ЮНЕСКО/МОТ о статусе преподавательских кадров учреждений высшего образования (Париж, 11.11.1997) преподаватель должен иметь доступ к библиотекам, компьютерным сетям, спутниковым программам и базам данных. Необходимо, чтобы преподавательская деятельность проводилась в полном соответствии с этическими и профессиональными нормами.

Повышение качества образования требует обеспечения доступа к соответствующим ресурсам образования. Следовательно, для преподавания как элемента качества образования должны быть обеспечены организационные условия. Однако СанПиН 2.4.2.1178-02, типовые положения об общеобразовательных

учреждениях позволяют осуществлять преподавание в учебных группах только в том случае, когда есть номинальная численность учащихся в классе, аудиторный фонд, финансовое обеспечение. Когда нет чего-то одного, обучение в малых группах практически невозможно, и тогда изучение иностранных языков, информатики и иных предметов проводится с целым классом, отчего качество образования невысоко.

Важным условием свободы преподавания является наличие учебной литературы по предмету. В этой системе отношений есть разночтение: для высшего профессионального образования право выбора образовательной программы и учебной литературы предоставлено образовательному учреждению, самому преподавателю, а в системе общего образования действуют жёсткие предписания, по которым учебникам и учебным пособиям необходимо преподавать (пункт 4 статьи 55 Закона РФ «Об образовании»). Поскольку учителя обладают особой компетенцией в оценке учебных пособий и методов обучения, наиболее подходящих для своих учащихся, они должны играть главную роль при выборе и приспособлении учебных материалов, отборе учебников и применении методов преподавания в рамках утверждённых программ.

Ограничение свободы преподавания как общеправовая позиция

Законодательством многих стран формируется правовой статус преподавателя, учителя. Во многих странах для преподавательской деятельности необходимо наличие только педагогического образования (Республики Армения, Грузия, Казахстан, Молдова). В ряде стран преподаватели отнесены к государственным или муниципальным служащим (Эстония, Германия, Англия),

что существенно ограничивает свободу «учить в соответствии с собственными суждениями и практикой».

В Российской Федерации свобода преподавания не ограничивается наличием именно педагогического образования, для этого достаточно иметь среднее профессиональное или высшее профессиональное образование (Постановление Минтруда РФ от 11.11.1992 г. № 33 «О согласовании разрядов оплаты труда и тарифно-квалификационных характеристик по должностям работников учреждений и организаций образования РФ»). Тем не менее свободу преподавания могут реализовать в общеобразовательных учреждениях лица, имеющие необходимую профессионально-педагогическую квалификацию, соответствующую требованиям тарифно-квалификационной характеристики по должности и полученной специальности, подтверждённую документами государственного образца об уровне образования и (или) квалификации (пункт 62 Типового положения об общеобразовательном учреждении, утверждено Постановлением Правительства РФ от 19.03.2001 № 196), а в вузе — лица, имеющие высшее профессиональное образование (пункт 88 Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшего учебного заведения), утверждено Постановлением Правительства РФ от 14.02.2008 № 71).

Свобода преподавания ограничена требованиями подтверждения квалификации. В высшей школе преподаватели обязаны проходить конкурсный отбор на замещение соответствующей должности (статья 332 ТК РФ), а в системе общего образования проходить аттестацию (Приказ Минобрнауки РФ от 26.06.2000 № 1908 «Об утверждении положения о порядке аттестации педагогических и руководящих работников государственных и муниципальных образовательных учреждений»). Для большинства стран результаты аттестации ста-

новятся основанием для профессионального продвижения преподавателей либо для прекращения с ними трудовых правоотношений.

В стенах школы педагог поставлен в зависимость от субординации и дисциплины (пункт 6 статьи 15, пункты 2, 3 статьи 55 Закона РФ «Об образовании»). Он подчинён предписаниям локальных актов школы, нормативам органов власти различных уровней. Его свобода преподавания постоянно находится в рамках государственно-общественного контроля (Постановление Правительства РФ от 20.02.2007 г. № 116 «Об утверждении правил осуществления контроля и надзора в сфере образования», Письмо Минобрнауки РФ от 07.02.2001 г. № 22-06-147 «О содержании и правовом обеспечении должностного контроля руководителей образовательных учреждений»).

Однако законодательство Российской Федерации не определяет специальных требований к преподаванию в условиях индивидуальной педагогической деятельности. Общие требования к лицу, занимающемуся предпринимательской деятельностью, изложены в статье 4 Федерального закона от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Так, индивидуальным предпринимателем признаётся физическое лицо, внесённое в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Важным условием, необходимым для занятия индивидуальной предпринимательской деятельностью, является государственная регистрация физического лица в качестве индивидуального предпринимателя (внесение соответствующей записи в государственный реестр). Именно с момента государственной регистрации в таком качестве гражданин вправе

начать соответствующую деятельность. Иных ограничений индивидуальной преподавательской деятельности нет.

Всё это весьма важно, поскольку законодательного определения «преподавание» и «педагогическая деятельность» не существует. Оба эти понятия считаются близкими, что позволяет в рамках Закона РФ «Об образовании» реализовывать свободу преподавания в индивидуальной предпринимательской деятельности лицам с разной дееспособностью. Для сферы образования существенно, что законодатель не определил, какой дееспособностью должен обладать человек, решивший воспользоваться этой свободой. В соответствии со статьёй 30 ГК РФ гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжёлое материальное положение, может быть ограничен судом в дееспособности. Граждане, ограниченно дееспособные, вправе заниматься предпринимательской деятельностью с согласия попечителя (статьи 29, 30 ГК РФ).

Свобода преподавания, установленная основным законом, изначально ограничена в образовательных учреждениях, причём не только требованиями образовательного стандарта, но и системой показателей, предъявляемых к специалистам, которые могут этой свободой пользоваться. Для них обязательно наличие образовательного ценза, квалификации, стажа педагогической работы, высоких нравственных качеств. Для тех же, кто занимается индивидуальной педагогической практикой, ничего этого не требуется.

В силу того, что этот вид деятельности не лицензируется, а разрешается с момента государственной регистрации, таким предпринимательством может заниматься любой человек, с любыми ценностными установками. И тогда свобода преподавания может быть опасной: ею может воспользоваться не только человек с медицинскими противопоказаниями для работы в образовательных учреждениях, но и имеющий не снятую судимость. Более того, поскольку для регистрации индивидуальной педагогической деятельности необходима только отчётность в виде уплаты налогов, есть риск, что свобода преподавания

в индивидуальной педагогической деятельности может оказаться безграничной и не всегда преследующей те цели образования, которые обозначены Конституцией РФ и иными правовыми актами.

Таким образом, правовые ограничения свободы преподавания весьма обширны. Тенденция такова, что количество этих правовых актов, а следовательно, и ограничений данной свободы будет увеличиваться по мере роста требований общества к качеству преподавания. **НО**



ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

? Каковы причины освобождения от ЕГЭ? Какие документы, подтверждающие принадлежность к группе детей с ограниченными возможностями, может предоставить ученик, чтобы быть освобождённым от ЕГЭ в 2009 году?

Анна Александровна

Согласно Приказу Минобрнауки РФ от 28.11.2009 № 362 лица с ограниченными возможностями здоровья проходят государственную (итоговую) аттестацию в форме государственного выпускного экзамена. Такой экзамен для выпускников с ограниченными возможностями здоровья организуется с учётом особенностей психофизического развития, индивидуальных возможностей выпускников и состояния их здоровья.

Учёт особенностей итоговой аттестации должен быть указан в заключении лечебной организации, где наблюдается ребёнок.

? Может ли заведующий отделением забрать телефон? Отняли телефон на уроке. И не вернули.

Владимир Алексеевич

В данном случае это хищение чужого имущества. Вы имеете право обратиться в правоохранительные органы за защитой своих прав.

В образовательном учреждении должен быть определён порядок пользования сотовыми телефонами. Нарушение такого порядка должно рассматриваться как дисциплинарный проступок в учреждении. Тогда к учащемуся могут применяться дисциплинарные взыскания, вплоть до отчисления.