

Т. И. Еремина

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМУ ОФОРМЛЕНИЮ СТАТУСА УЧИТЕЛЯ

Роль педагога, значимость педагогической профессии в современных условиях резко возрастает. Учитель — это ключевая фигура при любом социальном устройстве государства и во все времена развития человеческой цивилизации прежде всего как носитель общечеловеческих ценностей (мир, толерантность, ненасилие и др.). Современные тенденции развития человеческого сообщества требуют особого внимания со стороны государства к профессии учителя, его правовому и социальному статусу.

На международном уровне статус учителя определен в Рекомендации ЮНЕСКО/МОТ «О положении учителей» (принята 05.10.1966 г. Специальной межправительственной конференцией по вопросу о статусе учителей)¹. В Рекомендации признается решающая роль учителей в развитии образования и значение того вклада, который они вносят в развитии человеческой личности и современного общества. Именно поэтому учитель должен иметь соответствующий статус, а профессия учителя должна быть окружена общественным уважением [1]. На международном уровне определены такие профессиональные свободы учителя, как: участие в разработке новых программ, учебников и учебных пособий; обжалование необоснованных (по мнению учителя) оценок его работы; ограждение учителя от необоснованного вмешательства родителей в сферу профессиональных обязанностей учителя [1. С. 120]. В статьях Рекомендации перечисляются права учителей на различные привилегии и пособия (за выслугу лет, по старости, по уходу за ребенком и другие) и их обязанности. Рекомендация ЮНЕСКО, касающаяся положения учителей, является своеобразным международным стандартом статуса учителей. ЮНЕСКО провозгласила 5 октября, день открытия конференции, Международным днем учителя. В различных странах с учетом Рекомендации были внесены коррективы в национальное законодательство по вопросам прав и статусных характеристик учителей.

Российскому законодателю, по мнению В. В. Насонкина, до сегодняшнего дня не удалось «обеспечить полного соответствия действующих норм по вопросам образования общепризнанным принципам, нормам международного права, а также международным договорам Российской Федерации» [2. С. 12]. Это несоответствие «имеет место преимущественно на уровне прав и свобод участников образовательных отношений», в частности прав и свобод педагогических работников.

В 2006 году Межпарламентская ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств приняла Модельный закон «О статусе работника образования» [3],

¹ Рекомендация ЮНЕСКО/МОТ «О положении учителей», разработанная межправительственной конференцией с участием официальных представителей более 150 стран и всех основных международных учительских и профсоюзных организаций является высшим, признанным практически всеми государствами мира международным стандартом статуса учителей. После ее утверждения Генеральной конференцией ЮНЕСКО в 1968 году она приобрела все черты международно-правового документа.

в котором была продолжена линия на создание условий, обеспечивающих качественное улучшение правового положения педагогических работников, на реализацию гарантий их социальной защищенности — линия, определенная Модельным законом «О статусе учителя», принятым Межпарламентской ассамблеей в 2004 году [4]. К сожалению, Модельный закон «О статусе работника образования» не стал объектом широкого обсуждения российской педагогической общественности.

Особый социальный статус педагогических работников в странах на постсоветском пространстве подчеркивается специальными (только для них предназначенными) социально ориентированными мерами, закрепленными в законодательстве. Педагогические кадры имеют право на приоритетное обеспечение жилой площадью, предоставление удлиненного отпуска, бесплатное медицинское обслуживание, скидки в оплате коммунальных услуг в сельской местности (в Кыргызской Республике не только в сельской местности), на отпуск на контрактной основе продолжительностью до трех месяцев с сохранением заработной платы для разработки учебников, методических работ, монографий по заказу Министерства просвещения (Республика Молдова), предоставление служебного жилого помещения, земельного участка, льготное кредитование (Украина), пенсию по выслуге 25 лет (Республика Таджикистан), предоставление беспроцентных ссуд на индивидуальное жилищное строительство, санаторно-курортное лечение, отдых в пансионатах и туристических базах на льготных условиях (Кыргызская Республика), на льготное обеспечение учебно-методической и научной литературой (Туркменистан). В Республике Таджикистан педагогические работники, имеющие хронические заболевания, не реже чем через каждые 10 лет непрерывной педагогической работы имеют право на долгосрочный оплачиваемый отпуск сроком до одного года. Перечень болезней, порядок и условия предоставления долгосрочного оплачиваемого отпуска определяется Правительством Республики Таджикистан. В Республике Казахстан педагогическим работникам государственных учреждений образования (ст. 50 Закона «Об образовании» от 27 июля 2007 года) придан статус гражданских служащих¹, а также они наделены рядом специальных прав (например, правом на отсрочку от призыва на воинскую службу,² правом на творческий отпуск для занятия научной деятельностью с сохранением педагогического стажа и др.) [5]. В соответствии со статьей 53 Закона «Об образовании» Республики Казахстан педагогические работники имеют социальные гарантии на: жилище, в том числе служебное и (или) общежитие; для педагогических работников, работающих в сельской местности, устанавливаются повышенные не менее, чем на 25% оклады и тарифные ставки по сравнению со ставками педагогических работников, занимающихся педагогической деятельностью в городских образовательных учреждениях; педагогическим работникам государственных организаций образования ежегодно за счет средств соответствующих бюджетов выплачивается пособие на оздоровление один раз в кален-

¹ В Трудовом кодексе Республики Казахстан от 15 мая 2007 года (ст. 1) раскрывается понятие гражданского служащего — это лицо, занимающее в установленном законодательством Республики Казахстан порядке оплачиваемую штатную должность в казенных предприятиях, государственных учреждениях и осуществляющее должностные полномочия в целях реализации их задач и функций и осуществления технического обслуживания и обеспечения функционирования государственных органов (government.kz — официальный интернет-ресурс Правительства Республики Казахстан).

² В Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ выпускники педагогических вузов, работающие учителями в сельской местности, получали отсрочку от призыва на военную службу. В 2006 году отсрочки от воинской службы для учителей села были отменены в связи с сокращением срока службы в армии по призыву до года. При этом указанная льгота сохранилась в отношении определенных категорий государственных служащих. По вопросу об отсрочке от призыва на военную службу для учителей Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» никаких изменений не предусматривает.

дарном году при предоставлении им очередного трудового отпуска в размере, определяемом трудовым законодательством Республики Казахстан и другие.

Престиж педагога зависит от того, как будет выстроена по отношению к нему государственная политика. Модернизация образования в странах ближнего зарубежья направлена и на повышение статуса педагогических работников. В Государственную программу развития образования Республики Казахстан на 2011–2020 годы включен специальный раздел «Статус педагога». В целях повышения социального статуса учителей в Госпрограмме предусмотрены направления, включающие системные действия по модернизации подготовки и переподготовки педагогических кадров, дальнейшей информатизации образовательного процесса, усиления государственной поддержки и стимулирования учительского труда, активной пропаганды высокой миссии учителя, опыта и достижений лучших педагогов-наставников [6].

В целях создания заинтересованности и привлечения молодых специалистов в сферу образования и в частности в сельскую местность, осуществляется необходимая социальная поддержка в виде «подъемного» пособия и предоставления жилья и льгот по его оплате в Азербайджанской Республике, Республике Молдова, Республике Таджикистан.

В некоторых странах Европы учителя имеют собственный специальный статус, но условия его сходны с условиями статуса гражданских служащих, и потому они часто приравниваются к последним, как, например, в Бельгии. В большинстве европейских государств правовой статус учителей зависит от того, работают ли они в общественном или в частном секторе образования. В первом случае они, как правило, являются государственными служащими, а во втором — нет. К странам, в которых все учителя считаются государственными служащими, относятся Австрия, Бельгия, Греция, Дания, Испания, Италия, Люксембург, Португалия, Финляндия, Франция, ФРГ, США и Канада. В Ирландии учителя не являются государственными служащими и нанимаются на работу по контракту (трудовому соглашению). В отдельных странах действуют смешанные схемы, когда в соответствии с существующим законодательством даже в публичном секторе образования часть учителей — гражданские служащие, а часть — нет. Например, в Нидерландах к первым относятся учителя только школ, принадлежащих центральному правительству и муниципалитетам. В Дании преподаватели муниципальных 9-летних школ обязательного обучения состоят на государственной службе, а в старших средних школах, принадлежащих графствам (региональным властям), — нанимаются ими по контрактам. Частные учебные заведения, как правило, имеют право свободного набора специалистов. Правовые отношения с ними регулируются в соответствии с принципами гражданского и трудового законодательства посредством трудовых соглашений (контрактов), заключаемых на определенный срок непосредственно с попечительскими советами или с юридическими владельцами школ. Однако имеются исключения и из этого правила. Так, в Австрии и Финляндии учителя частного субсидируемого сектора входят в число государственных служащих [7]. В Австрии для всех учителей и руководителей школьных учреждений введено единое правовое регулирование: все они становятся служащими в рамках частного права на основе особого федерального закона об учителях, приближенного по содержанию к федеральному закону о служащих частных учреждений [8]. В США в категорию государственных служащих включаются, в том числе и те, «кто работает по найму в государственных учреждениях (например, преподаватели государственных учреждений)» [9. С. 40]. В Великобритании к государственным служащим в широком смысле относятся все служащие публичного сектора, включая служащих системы школьного

образования [10]. Специальный закон о работниках просвещения (1974) в Японии определил статус учителей в государственных, префектуральных и муниципальных школах как государственных служащих в сфере просвещения. Как все государственные служащие, учителя подпадают под действие Закона о служащих центральных органов власти (1949) и Закона о служащих местных органов власти (1950) и соответственно изъяты из-под юрисдикции Закона о профсоюзах (1949) и Закона об урегулировании трудовых отношений (1946). Учителям предоставлено право на создание профсоюзов, но не разрешено заключать трудовые соглашения. Они лишены права на забастовку, хотя допускается возможность переговоров с администрацией об условиях труда и проведении каких-либо коллективных действий. Для привлечения в сферу образования наиболее квалифицированных кадров заработная плата учителей в государственных и муниципальных начальных и средних школах, согласно закону, должна быть выше, чем у других государственных служащих с аналогичным уровнем образования и стажем работы [11].

Для работников народного образования зарубежных стран статус государственного служащего означает, по мнению Ю. С. Алферова [12], прежде всего, конкурсный прием на службу с довольно жесткими требованиями к кандидатам и регулярную оценку их деятельности (во многих случаях ежегодную), без которой невозможно никакое продвижение по служебной лестнице. Одним из основных условий карьерного продвижения (при удовлетворительном выполнении служебных обязанностей) выступает стаж работы (или, как его еще называют, «старшинство» — *seniority*), с которым связывается повышение в должности или увеличение заработной платы, а в отдельных случаях и объем учебной нагрузки. Один из фундаментальных общих принципов государственной службы — гарантия пребывания на ней пожизненно для всех лиц, принятых на работу, если они не совершают поступков, несовместимых со статусом государственного служащего. Так, получив назначение, учителя до установленного в стране возраста обязательного выхода на пенсию не подлежат увольнению, за исключением действий, порочащих их профессию и статус; кроме того, им гарантирована хорошая пенсия. В большинстве развитых стран Запаदा учителя в системах классификации должностей в государственной службе относятся к «среднему звену», т. е. пользуются привилегированным положением; в отдельных государствах учителя старших средних школ занимают позицию в верхней части квалификационной шкалы. На работников народного образования распространяются все общие положения законов о государственной службе точно так же, как и в других отраслях народного хозяйства. В частности, это касается рабочего дня учителей и их недельной педагогической и общей нагрузки.

Некоторые из перечисленных выше элементов статусной характеристики педагогических работников зарубежных стран как государственных служащих составляют, по сути, содержание правового статуса педагогических работников в РФ. Таковыми сходными элементами являются: систематическая оценка деятельности педагогических работников (аттестация, рейтинги); необходимость регулярного повышения квалификации; взаимосвязь стажа работы с повышением в должности или увеличением заработной платы; ранжирование должностей в зависимости от определенной квалификационной категории (для средней школы). Тем не менее работа преподавателей государственных образовательных организаций не признается государственной службой. Следует заметить, что в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» в ч. 2 ст. 47 признается «особый статус педагогических работников в обществе...» Но на сегодняшний день данная норма закона носит в определенной степени декларативный характер

и есть цель дальнейшего развития российского законодательства в этой сфере, поскольку нормативные акты, регулирующие правовой статус педагогических работников, еще не настолько совершенны, как бы этого хотелось. При обсуждении этой проблемы неоднократно высказывалось мнение, что повышение престижа педагогической профессии, увеличение притока молодых кадров в систему образования удастся достигнуть путем приравнивания педагогических работников к статусу государственных служащих. В. В. Спасская указывает на то, что специфика правового статуса педагогов в сравнении с работниками, занятыми в других сферах, регулируемых законодательством о труде, является очевидной. В связи с этим решение вопроса относительно правовой природы их трудовых договоров, может быть различным в зависимости от изменения общего подхода к положению педагогических работников в стране, например в связи с отношением их к государственным или гражданским служащим или сохранением их положения как обычных наемных работников [13]. Представляется целесообразным изучить более детально зарубежный опыт в части придания педагогам статуса государственных служащих¹.

В образовательном законодательстве зарубежных стран особое внимание уделяется профессиональным перспективам педагогических работников, созданию условий для карьерного роста. Так, в Белой книге Чешской Республики (2001), которая является программным документом чешского образования, определена, в том числе, задача усиления социально-профессионального статуса педагогических работников. В Закон о педагогических работниках, принятом в 2004 году (вступил в силу с 1 января 2005 года), включен пункт, посвященный карьерному росту. Каждый педагог должен иметь анкету, в которую входят данные о его деятельности и которая заполняется по установленной министерством форме: имя, фамилия, дата и место рождения, дата освидетельствования, карьерная ступень и сведения о конкретной профессиональной деятельности, методической, методологической, специфической работе, повышении квалификации, педагогической практике. На основании этих сведений и в соответствии с имеющимся перечнем условий карьерного роста педагогический работник может подниматься по ступеням служебного роста [15]. Такая процедура — это залог объективного профессионального продвижения независимо от субъективной оценки и отношения непосредственного руководителя. В Финляндии, которая прочно лидирует в мире в области образования, профессия учителя — одна из самых уважаемых и востребованных. Учитель там всегда только магистр. Он имеет достойную зарплату, обладает свободой творчества. Конкурс в вузы на педагогические специальности очень высокий, для работы в школе отбирают только лучших кандидатов.

Не менее важным направлением деятельности государства по повышению статуса педагогических работников в зарубежных странах является социальная поддержка педагогов. В США система социальных гарантий учителю и иным школьным работникам в первую очередь заключается в законодательном закреплении формул расчета минимальной заработной платы. Эти формулы учитывают, помимо гарантированной минимальной заработной платы работнику соответствующего уровня, количество учеников, которые посещают школы округа, а также годы, отработанные учителем (трудовой стаж). Учителя имеют право на сохранение заработной платы на время отсутствия в случае участия в религиозных празднованиях [16]. В Китае в соответствии с Законом об учителях 1993 года (ст. 25, 28) зарплата учителей должна быть не ниже либо выше, чем у государственных служащих, и постепенно расти; медицинскую помощь учителя получают

¹ Россия в этом отношении имеет свой исторический опыт. В Российской империи педагоги государственной системы просвещения имели статус государственных гражданских служащих. См. [14].

на тех же условиях, что и госслужащие данного региона (хотя по статусу учителя не приравнены к госслужащим) [11. С. 67].

Следует заметить, что в таких странах, как США и Япония, для получения права на преподавание необходимо не только получить образование в университете или колледже, но и сдать специальный квалификационный экзамен и получить соответствующий сертификат (а в США еще и лицензию) [11. С. 30; 16. С. 52].

«Права человека, — считает Н. М. Канаев, участник Межправительственной конференции ЮНЕСКО в Париже 1966 года, — начинаются с прав учителя. Если учитель бесправен и едва сводит концы с концами, то он никогда не сможет передать ученикам, будущему поколению, веру в права человека, даже если он выучит наизусть Всеобщую декларацию прав человека» [17]. Трудно не согласиться с этим авторитетным высказыванием. Исследование многообразного опыта различных стран по вопросам законодательного оформления статуса учителя необходимо для успешного реформирования образования в современной России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 122.
2. *Насонкин В. В.* Реализация норм международного права о статусе педагогического работника в российском законодательстве // *Alma mater* (Вестник высшей школы). 2010. № 11.
3. Модельный закон «О статусе работника образования» принят в г. Санкт-Петербурге 16. 11. 2006 Постановлением 27–13 на 27 пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2007. № 39 (часть 2). С. 223–236.
4. Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 35 (часть 2). С. 208–217.
5. Гуманитарное законодательство государств-участников СНГ: общая характеристика и тенденции развития / [Н. С. Волкова, О. Ю. Еремина, Т. Е. Мельник и др.; Под науч. Ред. В. И. Лафитского]. М.: ИЗиСП, 2012. С. 213–214.
6. *Ахметов Т. А.* Об актуальных вопросах современного педагогического образования // *Современная высшая школа: инновационный аспект*. 2012. № 1. С. 71.
7. *Алферов Ю. С.* Нормирование нагрузки учителей в развитых странах // *Педагогика*. 2000. № 4. С. 77.
8. *Насонкин В. В.* Актуальные направления политики стран Европейского союза в сфере образования (на примере Австрии) // *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение // Вопросы теории и практики*. 2012. № 12–1. С. 172.
9. *Литвинцева Е. А.* Государственная служба в зарубежных странах. М.: Изд-во РАГС, 2003.
10. *Литвинцева Е. А.* Управление персоналом государственной службы в зарубежных странах. М., 2010. С. 11.
11. Образовательные системы и образовательное законодательство государств Востока / Под ред. Козырина А. Н. М.: Готика, 2005. С. 14, 31.
12. *Алферов Ю. С.* Нормирование нагрузки учителей в развитых странах // *Педагогика*. 2000. № 4. С. 78.
13. *Спаская В. В.* Правовое регулирование образовательных отношений: проблемы теории и практики. 2-е изд. М., 2012. С. 317.
14. *Еремина Т. И.* Государственная служба учителей в начале XX века. СПб., 2008; *Сердюцкая О. В.* Московский университет второй половины XVIII в. как государственное учреждение. Пре-

подавательская служба. М., 2012; *Зипунникова Н. Н.* Университеты учреждаются для преподавания наук в высшей степени. Российское законодательство об университетах XVIII — начала XX: Монография. Екатеринбург, 2009.

15. *Долгая О. И.* Закон о педагогических работниках в Чехии: повышение качества педагогического образования // *Право и образование.* 2006. № 5. С. 47.
16. *Корф Д. В., Васильева Н. М.* Правовое регулирование образования в США / Под ред. проф. А. Н. Козырина. М.: Готика, 2005. С. 52.
17. *Канаев Н. М.* ЮНЕСКО и защита прав учителей // *Вестник Академии права и управления.* 2010. № 19. С. 138.