

УДК 349.23/24

Т. Ф. Вышеславова

УРОВНИ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ГАРАНТИЙ В РОССИЙСКОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

Статья посвящена сравнительному анализу образовательного законодательства Российской Федерации, республик Украины, Белоруссии, Казахстана в сфере предоставления участникам образовательных правоотношений социально-трудовых государственных гарантий.

Ключевые слова: сфера образования, образовательное законодательство, Закон «Об образовании», социальные гарантии, трудовые гарантии, расширение мер социальной поддержки, социальная защищенность, трудовые отношения.

T. F. Vysheslavova

LEVEL OF SOCIO-LABOR WARRANTY IN RUSSIAN AND FOREIGN EDUCATIONAL LAW

This article deals with a comparative analysis of educational legislation of the Russian Federation and the republics of Ukraine, Belarus, Kazakhstan in the provision of educational participants of social and labor relations of state guarantees.

Key words: education, education legislation, the Law "On Education", social security, labor warranty, expansion of social support, social security, labor relations.

Образовательное законодательство РФ представляет собой довольно обширную правовую базу. Совокупность действующих источников образовательного права достаточно велика. В сфере образования по самым скромным оценкам насчитывается более 20 000 нормативно-правовых актов и нормативных договоров. Только на федеральном уровне за последние восемь лет было принято более 500 нормативно-правовых актов в форме федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и нормативных актов Минобрнауки России [9].

Подтверждением этому служит новый закон «Об образовании в РФ» от 29.12.2012г. № 273-ФЗ. При неоднозначной оценке данного закона учеными, можно признать, что он закрепил целый комплекс социально-трудовых норм, регламентирующих статус обучающихся и работников образовательных учреждений. Что же изменилось в социально-трудовой сфере с принятием указанного закона, по сравне-

нию с ранее действующими нормами.

Основные социально-трудовые права закреплены в главах 4–5 закона, основанные на прямом действии Конституции РФ и Трудового кодекса РФ.

По мнению В. М. Сырых, социальные и иные льготы и гарантии, которые предоставляет закон работникам сферы образования, как раз и являются наиболее ярким показателем степени общественного признания труда педагога, а также подлинного желания государства иметь в качестве учителей и воспитателей общества его наиболее достойных представителей [2].

В действующем законе значительно детализированы и расширены меры социальной поддержки обучающихся. Помимо традиционных мер – охраны здоровья, обеспечение питанием, механизмов защиты обучающихся при прекращении деятельности образовательной организации – появились новые гарантии по обеспечению жилыми помещениями, транспортное обеспечение, пользование учебниками, полу-

чение стипендий и другой материальной помощи, образовательного кредита и др. Так, ст. 36, 37, 38 предусматривают определенный круг материального стимулирования и льготы [12].

Расширены меры социальной поддержки по охране здоровья обучающихся, привитию навыков здорового образа жизни, а так же психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации. Существенной гарантией для обучающихся и их родителей представляется норма об образовательных кредитах. Реализации данной возможности служит Постановление Правительства РФ от 18.11.2013 г. № 1026 «Об утверждении Правил предоставления государственной поддержки образовательного кредитования» [10]. В соответствии с данным постановлением граждане на льготных условиях могут получить основной и (или) сопутствующий образовательные кредиты. Первый предоставляется на оплату обучения по основным профессиональным образовательным программам. Второй – на оплату расходов на проживание, питание, приобретение учебной и научной литературы и других бытовых нужд в период обучения.

На первые 2 года пользования кредитом устанавливается льготный период по уплате процентов. Возвратить образовательный кредит нужно в течение 10 лет после завершения обучения.

Эти меры гарантируют большую социальную защищенность обучающихся. Однако из действующего закона исчезли нормы соответствующие статьям 52.1. «Плата, взимаемая с родителей (законных представителей) за содержание ребенка в образовательных организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» и 52.2. «Компенсация за содержание ребенка в образовательных организациях, реализующих основную общеобразовательную

программу дошкольного образования» ранее действующего закона РФ «Об образовании» от 10.07.1992 г. № 3299-1[3]. Данные изъятия в действующем законе снижают социальную защищенность в первую очередь малообеспеченных граждан Российской Федерации при реализации своих прав на образование.

В сфере регулирования трудовых отношений педагогических работников государственные гарантии почти не претерпели изменений или расширения. Пункт 5 главы 5 закона № 273-ФЗ регламентирует трудовые и социальные права педагогических работников, действующих в совокупности с 52 главой Трудового кодекса РФ. Так, устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени, право на дополнительное профессиональное образование по профилю педагогической деятельности не реже чем один раз в три года, на досрочный выход на пенсию, предоставление удлиненного ежегодного и долгосрочного отпуска за стаж педагогической работы, на первоочередное предоставление жилой площади. Педагогические работники, проживающие и работающие в сельской местности, рабочих поселках, имеют право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения. При регулировании данных вопросов большую роль приобретают законы субъектов РФ и локальные акты образовательных организаций. И как во всех законах, регламентирующих социальные гарантии, происходит дифференциация уровня этих гарантий по месту проживания педагогических работников, и что никоим образом не связано ни с качеством, ни с объемом выполняемой педагогической и научно-педагогической деятельности. В практике применения минимальных социальных гарантий в данной сфере тоже немало вопросов. Так, не урегулирован вопрос привлечения педагогических работников к сверхурочной работе по инициативе работодателя с оплатой в повышенном размере. Положением об осо-

бенностях режима работы педагогических и других работников образовательных учреждений от 27.03.2006г. № 69 урегулирован вопрос, связанный с разделением рабочего дня на части. Данным документом указано, что при составлении графиков работы педагогических и других работников перерывы в рабочем времени, не связанные с отдыхом и приемом пищи, не допускаются [11]. Таким образом, составляя расписание учебных занятий, образовательное учреждение обязано исключать нерациональные затраты времени педагогических работников, ведущих преподавательскую работу, что нарушается на практике. Правовое регулирование рабочего времени педагогических работников требует конкретизации и закрепления минимальных стандартов на федеральном уровне в силу разноплановости и значимости работы педагогических работников. Такой подход вызван особым характером их работы, требующего значительного интеллектуального и непрерывного напряжения [1]

Новый закон «Об образовании» не регулирует оплату труда педагогических работников. В ранее действующем законе данное правоотношение регулировалось статьей 54, предусматривалась оплата за выполнение работ по дополнительным договорам. Заработная плата должна состоять, в соответствии с ТК РФ, из должностного оклада, компенсационных и стимулирующих выплат. Компенсационная выплата на приобретение педагогической литературы – 100–150 рублей – не выдерживает никакой критики и не меняется уже на протяжении многих лет. Стимулирующие выплаты, регулируются локальными актами и могут составлять до 30 % оплаты педагогического работника. Однако, даже после суммирования всех указанных выплат, средняя заработная плата педагогических работников остается низкой, что не способствует привлечению в отрасль молодых профессиональных кадров.

Проблемы в становлении образовательного законодательства существуют

и в зарубежных странах, особенно в странах ближнего зарубежья, опирающихся на традиции советской модели образования.

Социально-трудовой сфере образовательных правоотношений уделено значительное внимание законодательством Украины, Белоруссии, Казахстана и других стран. Так закон Украины «Об образовании» предусматривает в системе образования государственную психологическую службу. Статья 22 закона предусматривает организацию социально-педагогического патронажа в системе образования, который способствует взаимодействию учебных заведений, семьи и общества в воспитании детей, их адаптации к условиям социальной среды, обеспечивает консультативную помощь родителям, лицам, их заменяющих. Педагогический патронаж осуществляется социальными педагогами [7]. Заслуживает внимания и положение Закона Украины о создании при общеобразовательных учреждениях фондов всеобщего обязательного обучения для оказания материальной помощи учащимся, проведения культурных мероприятий, других расходов. На время производственного обучения, практики учащимся и студентам обеспечиваются рабочие места, безопасные и безвредные условия труда. Порядок оплаты выполненной работы во время производственного обучения и практики определяется Кабинетом Министров Украины.

Трудовые гарантии педагогическим работникам включают, помимо надлежащих условий труда, быта, отдыха, медицинского обслуживания, также и повышение квалификации не реже одного раза в пять лет, компенсации, установленные законодательством, в случае потери работы, в связи с изменениями в организации производства и труда. В отличие от российского закона, закон Украины предусматривает выплату педагогическим и научно-педагогическим работникам надбавок за выслугу лет ежемесячно в процентах к должностному окладу в зависимости от стажа педагогической работы в следующих размерах: вы-

ше 3 лет – 10 процентов, свыше 10 лет – 20 процентов, свыше 20 лет – 30 процентов. Гарантируется предоставление педагогическим работникам ежегодного денежного вознаграждения в размере до одного должностного оклада за добросовестный труд, образцовое выполнение служебных обязанностей; выплату педагогическим и научным работникам помощи на оздоровление в размере месячного должностного оклада при предоставлении ежегодного отпуска.

Законом Украины «О высшем образовании» конкретизируется регламентация рабочего времени педагогических работников. Улучшению организации учебного процесса служат нормы о возможности привлечения педагогических и научно-педагогических работников к работе, не обусловленной трудовым договором, только с согласия работника и в случаях, предусмотренных законом. Педагогическим работникам гарантируется получение льготных кредитов для индивидуального и кооперативного жилищного строительства, получение государственных стипендий, обеспечивается зачисление в научно-педагогический стаж работ по совместительству при выполнении учебных обязанностей не менее 180 часов в год [6].

Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13.01.2011г. № 243-З дает понятие социальной защиты обучающихся, это – комплекс мер, установленных государством в целях обеспечения получения образования обучающимися, направленных на их материальное обеспечение, предоставление им государственных социальных льгот, прав и гарантий. Мерами социальной защиты обучающихся являются: пользование учебниками; обеспечение питанием; охрана здоровья; стипендии и другие денежные выплаты; имущественное обеспечение; предоставление кредита на льготных условиях для оплаты первого высшего образования; транспортное обеспечение; поддержка выпускников и другие [4]. Интересной новацией представляется статья 48 о поддержке выпускников. Поддержка

выпускников – предоставление первого рабочего места, а также гарантий и компенсаций в связи с распределением. Выпускникам гарантируется предоставление первого рабочего места в соответствии с законодательством о труде путем распределения, а также путем трудоустройства в счет брони в соответствии с законодательством о занятости населения.

Закон Республики Казахстан «Об образовании» также имеет нормы, регулирующие социально-трудовые правоотношения. Так, в отличие от российского закона, статья 41 закона Казахстана гарантирует обучающимся информированность о положении в сфере занятости населения и профессионально-диагностическое обследование, совмещение обучения с работой в свободное от учебы время. Достаточно подробно регламентируется государственный подход к системе оплаты труда работников образовательных организаций. Согласно статье 46 закона к должностным окладам профессорско-преподавательского состава и руководящих работников высших учебных заведений, имеющих особый статус инновационных и национальных вузов, применяются повышающие коэффициенты в размере 2,5 для инновационных и 1,75 для национальных вузов. В законе устанавливается дифференцированная максимальная нормативная учебная нагрузка для исчисления месячной заработной платы педагогических работников государственных образовательных организаций [5]. Статья 47 закона регламентирует социальные гарантии, в частности устанавливается продолжительность ежегодного отпуска педагогических работников, единовременное пособие к отпуску в размере двух должностных окладов, единовременное пособие на приобретение учебной литературы в размере 1 месячного расчетного показателя, обладателю государственного гранта «Лучший преподаватель вуза» в размере 2000 кратных месячных расчетных показателей. Педагогическим работникам, работающим в сельской

местности, по решению местных исполнительных органов могут устанавливаться повышенные не менее чем на 25 % оклады и тарифные ставки, имеющие скот в личной собственности обеспечиваются кормами, земельными участками для пастбы скота и сенокосения наравне с работниками сельскохозяйственных организаций. Данный подход к регулированию оплаты труда педагогических работников на уровне специального закона гарантирует прозрачность и демократичность в установлении заработной платы конкретным педагогическим работникам.

Анализ социально-трудовых государственных гарантий, закрепленных в образовательном законодательстве исследуемых государств, говорит о внимании и заботе государств об образовательной сфере. Однако уровень многих социально-трудовых норм остается желать лучшего и не дает оптимистического утверждения о высокой роли и значении педагогических кадров в современном обществе. Значительное количество государств не только сохранили объем прав и льгот, которые предоставляло педагогам советское государство, но расширили и совершенствовали социально-трудовые нормы образовательного законодательства. Краткий обзор отдельных положений законов об образовании РФ и стран ближнего зарубежья показывает, что зарубежный законодательский опыт содержит немало ценных, заслуживающих внимания нормативно-правовых решений, знание которых значительно расширяет наши представления о путях, способах, конкретных вариантах совершенствования социально-трудовых норм образовательного законодательства.

Таким образом, при осуществлении сопоставительного анализа действующего

образовательного законодательства РФ и стран ближнего зарубежья можно прийти к следующим выводам:

1) образовательное законодательство РФ и данных государств имеет одни общие корни – образовательное законодательство СССР;

2) все страны реформируют свое образовательное законодательство в соответствии с изменением социально-экономических условий жизни;

3) все государства в той или иной степени включают в образовательное законодательство регулирование социально-трудовой сферы для обучающихся и работников образовательных организаций;

4) уровень предоставляемых социально-трудовых государственных гарантий в целом одинаков, однако повышение общего уровня напрямую зависит от уровня развития экономики этих стран;

5) образовательное законодательство этих государств имеет достаточный массив норм отсылочного характера, которыми устанавливаются отдельные виды социальной помощи участникам образовательных правоотношений органами исполнительной власти и самими учебными учреждениями;

6) заработная плата участников образовательных отношений остается низкой с тенденцией постепенного доведения ее размера до уровня оплаты труда работников образования развитых европейских государств;

7) использование сравнительного метода при анализе образовательного зарубежного законодательства будет способствовать правильному поиску путей и способов совершенствования российского законодательства с учетом зарубежного опыта.

Литература

1. Бриллиантова В.А., Архипов В.В. Проблемные нормы Трудового кодекса РФ, регулирующие рабочее время педагогических работников / Бриллиантова В.А., Архипов В.В. // Законодательство и экономика. – 2008. – № 7.

2. Вступительное слово к книге Образовательное законодательство зарубежных стран/ под ред. В.М. Сырых. – М., Готика, 2003. [Электронный ресурс] URL: http://www.lexed.ru/pravo/notes/?syryh_01.html (Дата обращения: 25.06.2014).
3. Закон «Об образовании» Федеральный закон от 10.07.1992г. № 3266-1 [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/popular/edu/> (Дата обращения: 25.06.2014).
4. Закон республики Белоруссия. Кодекс республики Беларусь об образовании. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2012 г., № 62, 2/1928 H11200376 [Электронный ресурс] URL: http://www.pravo.by/world_of_law/text.asp?RN=Hk1100243 (Дата обращения: 25.06.2014).
5. Закон республики Казахстан «Об образовании» от 27.07.2007г. № 319-III. [Электронный ресурс] URL: <http://www.zakon.kz/141156-zakon-respubliki-kazakhstan-ot-27.html> (Дата обращения: 25.06.2014).
6. Закон республики Украины «О высшем образовании» // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). – 2002. – № 20.
7. Закон республики Украины «Об образовании» // Ведомости Верховной Рады УРСР (ВВР). – 1991. – № 34.
8. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) от 27 марта 2006 г. N 69 «Об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха педагогических и других работников образовательных учреждений» [Электронный ресурс] URL: <http://www.rg.ru/2006/08/12/pedagogi-rejim-dok.html> (Дата обращения: 25.06.2014).
9. Отчет Федерального центра образовательного законодательства [Электронный ресурс] URL: http://www.lexed.ru/pravo/theory/syryh/?syryh1_41.html (Дата обращения: 25.06.2014).
10. Постановление Правительства РФ от 18.11.2013г. № 1026 «Правила предоставления государственной поддержки образовательного кредитования» [Электронный ресурс] URL: <http://www.pravo.gov.ru> – 2014 (Дата обращения: 25.06.2014).
11. Российская Федерация. Законы. Федеральный Закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ // Российская газета. – 2012. – 31 декабря (№ 5979).