**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПЕДАГОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**1.1 История становления и современная система правового регулирования труда педагогов в России**

Законодательство о труде работников учебных заведений, начало формироваться в Российской Империи со второй половины XVII века, но свое активное развитие оно получило только во второй половине XVIII века, а затем интенсивно реформировалось на всем протяжении XIX века.

Устав народным училищам в Российской Империи 1786 года включал в себя правовые нормы, которые в последующем заложили основу для дальнейшего формирования дифференциации в государственном регулировании труда педагогических работников общеобразовательных школ. В данном Уставе содержались следующие нормы:

- об условии допуска работников к педагогической деятельности;

- указывались основания возникновения и прекращения трудовых правоотношений;

- определялась норма часов преподавательской работы в неделю;

- устанавливался оклад жалованья;

- закреплялось обязательство предоставления учителям жилья с отоплением и освещением.

Следует отметить, что регулирование труда педагогических работников изначально отличалось от правового регулирования лиц физического труда. В частности А.М. Лушников, обратив внимание на профессиональную и региональную «раздробленность» первых актов о труде в Российской империи, выделил следующие критерии отличий правового регулирования трудовых отношений педагогических работников и работников физического труда:

- отрасль применения наемного труда;

- пол и возраст работника;

- профессиональная принадлежность;

- степень опасности и вредности производства.

Из перечисленных оснований в нормативных правовых актах, регулировавших в Российской империи труд педагогических работников общего образования, прежде всего, четко просматривается профессиональная принадлежность работника и его пол.

Дополнительно в этот период на регламентацию условий труда педагогических работников школ влияли:

- сословная принадлежность учителя;

- его политические убеждения, национальность и вероисповедание;

- ведомственная принадлежность места работы и его месторасположение;

- источник финансирования школы.

В начале XX века произошло нивелирование признаков правового регулирования труда педагогических работников. Так к началу революционных событий на условия труда педагогов практически уже не влияли такие факторы, как сословие, национальность и их вероисповедание. Тем не менее, условия труда не были одинаковыми у педагогов разных типов общеобразовательных школ, ведомственной принадлежности, места нахождения.

Между тем в Российском законодательстве ХIX - начала ХХ вв. учителя государственных учебных заведений уже выделялись в особую группу служащих, которая полностью зависела от государства в материальном плане. Учителя, имевшие статус гражданских служащих, имели особые служебные отношениях с государством, что было закреплено на законодательном уровне. В этой части законодательство устанавливало особые правила, которые регламентировали работу педагогов и определяли условия их поступления на службу. Кроме того, уже в то время законодатель закрепил в трудовом педагогическом праве порядок предоставления наград и поощрений за добросовестную службу, общую систему прав и привилегий педагогических работников, основания и порядок их ответственности.

Являясь государственным служащим, работник образования того времени относился к чину гражданской службы, по аналогии с сотрудниками органов государственной власти. При этом, чем выше была должность и звание педагога, тем выше был и его чин по «Табелю о рангах». Чины служили показателями квалификации, срока пребывания в должности педагога, а также обеспечивали ряд социальных прав и привилегий, возводящих работников образования в один ряд с чиновниками правительства.

В начале ХХ в. в законодательстве о педагогическом труде стало появляться все больше исключений из общих правил, которые позволили лицам, не имеющим надлежащего чина или лицам вообще без чина, поступать на должность учителя начальной или средней школы.

В этот же период сформировался правовой статус таких категорий учителей, как учителя и учительницы гимназии (позднее — учителя средних учебных заведений), домашние учителя и учительницы, учителя уездных и городских начальных училищ. При этом необходимо отметить, что правовое положение учителя сельской начальной школы было более ограничено по сравнению с другими категориями учителей. Поскольку в большинстве случаев данная категория учителей являлась выходцами из податных слоев населения и крестьянства, то они оставались в «пограничном» правовом положении между учителями - государственными служащими и учителями, работающими на условиях «вольного найма». В большой степени это было связано с определенной замкнутостью сословий, которую государство старалось сохранить. В тоже время к учителю сельской начальной школы предъявлялись такие же требования, как и к учителю, состоящему на гражданской службе. В этой ситуации государство руководствовалось тем, что служащий в правительственных учреждениях независимо от того, находится ли он на действительной государственной службе или служит по вольному найму, состоит с государством в служебных отношениях, что налагает на него обязанность полностью поддерживать существующий государственный строй.

Правительство Российской империи не решилось на радикальные преобразования в правовом положении учителей сельской начальной школы и ограничилось только отдельными изменениями его, в частности оформлением пенсионных прав.

В настоящее время для решения проблемы увеличения количества учителей — мужчин в школах целым рядом специалистов предлагается решить за счет предоставления выпускникам педагогических вузов права на получение отсрочки от призыва на военную службу на период работы в образовательном учреждении. В законодательстве Российской империи такой опыт имел место. В начале 70-х гг. XIX в. сельские учителя — выпускники учительских учебных заведений были освобождены от рекрутской повинности на все время нахождения их в должности учителей народных училищ. В 1877 г. названная льгота была распространена вообще на всех сельских учителей, вне зависимости от их образовательного уровня.

В соответствии с Уставом о воинской повинности все учителя освобождались от действительной военной службы в мирное время и зачислялись в запас с обязательством прослужить в должности учителя не менее 5 лет.

Дальнейшее развитие трудового законодательства о педагогических работниках выразилось в расширении ряда прав, и в ограничении установленных ранее положений для лиц, занимающихся педагогической деятельностью. Так в начале ХХ в. закон строго ограничил право государственных служащих состоять в антиправительственных и крайне правых политических организациях, а также участвовать в митингах и забастовках. При этом закон содержал меры взысканий для тех случаев, если учитель, находившийся на государственной службе, нарушал подобные запреты, а также совершал иные проступки. Результатом нарушения служебных норм было привлечение виновного к дисциплинарной, уголовной или гражданской ответственности вплоть до передачи его под суд и увольнения со службы. Причем нормы закона, которые определяли порядок привлечения учителей — государственных служащих к ответственности, давали, весьма широкие права начальникам в отношении их подчиненных, вследствие чего они могли решать были вправе увольнять их со службы по своему усмотрению.

Таким образом, историко-юридическая реконструкция картины становления правового регулирования государственной гражданской службы учителей в Российской империи в XIX—начале XX в. дает основание утверждать, что законодательство Российской империи содержало весьма обширный нормативный материал, определявший правовой статус учителя, который характеризовался следующими чертами:

- наличие сословных ограничений при поступлении на государственную службу;

- получение образования и повышение в связи с этим образовательного ценза предоставляло возможность получить другое, более высокое звание учителя; - приобретение прав и привилегий, определенных для каждого учительского звания и классного чина;

- наличие разного комплекса прав и преимуществ, определенных законом для учителей и учительниц.

Современная система правовых норм, регулирующих организацию труда педагогов в Российской Федерации представлена на рисунке 1.

Рис. 1 Система российского законодательства в области организации труда педагогических работников

Как видно из представленной схемы нормативно-правовые акты, регулирующие организацию труда педагогов, выстроены строго в соответствии с установленной иерархией. Во главе этого массива законодательства стоит Конституция РФ, обладающая высшей юридической силой.

Во исполнение норм Конституции РФ в 1994 году был принят Гражданский кодекс Российской Федерации, часть 1 и в 1996г. ч.2., нормы которой регулируют договорные правоотношения, устанавливая их виды и общие положения. Трудовые правоотношения в сфере занятости педагогических работников регулируются Трудовым кодексом Российской Федерации, принятым в 2001г.

Далее следует отметить Закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 278-ФЗ. Закон охватывает правоотношения, возникающие между субъектами в сфере образования, а также устанавливает основополагающие принципы, связанные с организацией труда педагогов. Данный закон является базой для разработки других специальных законов, указов, постановлений, внутренних документов образовательных учреждений и т.д., например:

- Постановление Правительства РФ «О продолжительности ежегодного основного удлиненного оплачиваемого отпуска, предоставляемого педагогическим работникам» от 01.10.2002 N 724;

- Приказ Минтруда России «Об утверждении профессионального стандарта «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)» от 18.10.2013 N 544н4

- Постановление Правительства РФ «Об утверждении номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций» от 08.08.2013 N 678;

- и др.

В заключении отметим, что среди факторов, определяющих квалификацию работника образования, обеспечивающих его высокий профессионализм, немаловажным является положение, занимаемое им в обществе и государстве. Не последняя роль в формировании положения работника образования принадлежит государству, устанавливающему посредством законов его правовой статус. Правовые рамки, определяющие место работника образования в Российской Федерации, на сегодняшний день явно недостаточны. Исследуем особенности правового статуса педагога в современной России.

**1.2 Особенности правового статуса педагогического работника в Российской Федерации**

Принятый в 1992 году закон РФ «Об образовании», в связи с изменением политической системы, стабилизацией экономического положения, потребовал усовершенствования Российской системы образования, в том числе модернизации правового положения работника образования, которое бы соответствовало современным требованиям Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права.

Конституционные положения свидетельствует о том, что Россия является социальным государством, в котором образование является приоритетной формой политики, и качество системы образования должно принадлежать именно педагогическим работникам. Несмотря на то, что правовое положение (статус) педагогического работника и регулируется множеством законодательных актов, в них отсутствуют определения понятий, как самого педагогического работника, так и его правового статуса, с учетом особенностей его социального и правового положения.

Правовые понятия являются исходным материалом, ориентирами правотворчества и реализации юридических норм, а также средством аккумулирования знаний в юридической науке и практике. Правовые дефиниции (понятийные формулировки) придают ясность и определенность правовым явлениям и обстоятельствам, их пунктуационная терминология предназначена для толкования (комментариев), как легальных (практических), так и доктринальных (научно-теоретических), рассчитанных на неизбежную перспективу развития норм права во времени.

Законопроект «Об образовании в Российской Федерации» является кодифицированным нормативно-правовым актом — по существу кодексом, в котором, впервые, на законодательном уровне, в п. 1 ст. 47, дается дефиниция правового статуса педагогического работника, являющегося одной из важнейших политико-правовых категорий, отражающий весь комплекс связей человека с обществом, государством, коллективом, окружающими людьми.

Под правовым статусом педагогического работникапонимается совокупность прав и свобод, (в том числе академических прав и свобод), трудовых прав, социальных гарантий и компенсаций, ограничений, обязанностей и ответственности, которые установлены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что данная правовая дефиниция носит несколько декларативно-формальный (по содержанию и форме) характер, не отражает такого важного элемента общего (конституционного) статуса гражданина, гарантирующего права и свободы человека и гражданина, какобщепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленного в п. 1 ст. 17 Конституции РФ, а также особенностей содержания профессии педагога, и специфики правового регулирования общественных отношений в системе образовании, составляющих структуру правового статуса педагогического работника.

Так, содержание правового статуса педагога, в частности, в системе общего образования, зависит от типа и вида образовательного учреждения, от статуса учредителя, от категории детей, с которыми занимается педагог, от внедрения инновационных технологий и т. п.

Таким образом, в определении отсутствуют отличительные черты, присущие правовому статусу педагогического работника, относительно правового статуса гражданина. При этом единственным, по мнению разработчиков законопроекта, термином, относящим понятие правового статуса к педагогическим работникам, является выражение: «академических прав и свобод». Вместе с тем, из пяти значений слова «академический», относительно «прав и свобод», наиболее приемлемы следующие значения этого термина: «соблюдающий установившиеся традиции» (в науке, искусстве) и «учебный» (применении к высшему учебному заведению). Таким образом, замысел разработчиков законопроекта, относительно термина «академический», требует соответствующего комментария, а само понятие правового статуса педагогического работника нуждается в правовой корректировке.

В пункте 2 ст. 47 законопроекта закреплено, что государство признает особый статус педагогических работников в обществе и создает условия для осуществления ими профессиональной деятельности. Однако из текста не понятно, чем руководствовались разработчики законопроекта, признавая статус педагогического работника «особым». В теории государства и права наиболее существенное значение имеют три вида правовых статусов:

- общий (конституционный);

- специальный (родовой)

- и индивидуальный правовой статус личности .

Понятие особого статуса отсутствует.

Право — наука точная, как математика, она не приемлет двойного толкования норм или правил. Термины «особый» и «специальный», несмотря на кажущееся сходство, понятия не равнозначные. Под первым понимается: «не обыкновенный, отдельный, независимый от других», под вторым, — «относящийся к отдельной отрасли чего-либо, присущий той или иной специальности».

Таким образом, правовой статус педагогического работника следует именовать, именно, специальным правовым статусом, так как он отражает особенности правового положения определенной категории людей — педагогов, которые базируясь, как на общем (конституционном), так и индивидуальном статусах, имеют свою специфику, дополнительные права, обязанности, предусмотренные законодательством.

Раскрывая правовое положение (статус) педагогического работника, разработчики законопроекта дали не вполне четкое определение самому субъекту правоотношений — педагогическому работнику. В частности не ясно, почему педагога (учителя, преподавателя) вообще назвали работником (человек, работающий в какой-то сфере трудовой деятельности), а не служащим (работник, занятый интеллектуальным, нефизическим трудом в разных сферах деятельности). Преподавательская и воспитательская работа педагога является высоко умственной и духовной. Поэтому работник сферы образования заслуживает определения — педагогического служащего. По аналогии, с понятием государственного служащего, можно сформулировать следующее определение педагогического служащего.

Педагогический служащий — гражданин Российской Федерации, специалист в области педагогики, взявший на себя обязательства по осуществлению деятельности в области образования.

Важно отметить, что закон об образовании закрепляет общие требования к лицу, занимающемуся педагогической деятельностью, в частности образовательный ценз. Данное требование означает, что лицо, занимающееся педагогической деятельностью, должно иметь среднее специальное или высшее образование. Кроме того, в ст. 331 Трудового кодекса РФ указаны основания допуска к педагогической деятельности. Так, в частности, определено, что лица не допускается к педагогической деятельности если они:

- лишены права заниматься педагогической деятельностью по вступившему в законную силу приговору суда;

- имеют или имели судимость;

- подвергаются или подвергались уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям), за преступления против жизни и здоровья, свободы, здоровья населения и общественной нравственности, чести и достоинства личности (за исключением незаконного помещения в психиатрический стационар, клеветы и оскорбления), половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, основ конституционного строя и безопасности государства, а также против общественной безопасности;

- имеют неснятую или непогашенную судимость за умышленные тяжкие и особо тяжкие преступления;

- признаны недееспособными в установленном федеральным законом порядке;

- имеющие заболевания, предусмотренные перечнем, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области здравоохранения.

Помимо этого, к претендентам на должность педагогического работника предусмотрены конкретные квалификационные требования, установленные Правительством Российской Федерации. Так в настоящее время действует раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования» Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих.

Кроме того, существует номенклатура должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность и должностей руководителей образовательных организаций, утвержденная постановлением Правительства РФ от 08.08.2013 № 678.

ТК РФ в ст. 195.1. дает понятие профессионального стандарта. Профессиональный стандарт - это характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности.

Приказом Минтруда России от 18.10.2013 № 544н «Об утверждении профессионального стандарта «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)» введен профессиональный стандарт педагогического работника. Данный стандарт отвечает структуре профессиональной деятельности педагога, включающей: обучение, воспитание и развитие ребенка.

Важно, что профессиональный стандарт педагогического работника, выстроен с учетом положений стратегии современного образования, что наполняет его психолого-педагогическими компетенциями, которые призваны помогать учителям в поиске решений для новых возникающих перед ними проблем. Стандарт закрепляет требования к личностным качествам учителя, которые неотделимы от его профессиональной компетенции, в частности обязывает педагога обучать всех без исключения детей, вне зависимости от их склонностей, способностей, особенностей развития или ограниченных возможностей.

Профессиональный стандарт педагога применяется в случаях:

а) когда осуществляется прием на работу в общеобразовательное учреждение на должность «педагог»;

в) в случае проведения аттестации педагогов образовательных учреждений региональными органами исполнительной власти, осуществляющими управление в сфере образования;

г) при проведении аттестации педагогов самими образовательными организациями, в случае предоставления им соответствующих полномочий.

Профессиональный стандарт педагога может быть также дополнен внутренним стандартом образовательного учреждения в соответствии со спецификой реализуемых в данном учреждении образовательных программ (школа для одаренных, инклюзивная школа и т.п.).

Следует отметить, что закон об образовании закрепляет академические права и свободы педагогических работников, в частности:

- свободу преподавания;

- свободу выражения своего мнения;

- свободу от вмешательства в профессиональную деятельность;

- свободу выбора и использования методов обучения и воспитания.

В соответствии с указанным законом педагоги вправе:

- выбирать учебники, учебные пособия, материалы и иные средства обучения и воспитания в соответствии с образовательной программой и с учетом положений, установленных законодательством об образовании;

- участвовать в разработке образовательных программ.

- заниматься научной и творческой деятельностью;

- принимать участие в экспериментальной деятельности, разработках и во внедрении инноваций;

- бесплатно пользоваться информационными ресурсами;

- участвовать в управлении образовательными учреждениями;

- при конфликтах могут обращаться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, которая должна быть создана в образовательной организации;

- получать дополнительное профессиональное образование по профилю педагогической деятельности не реже, чем один раз в три года;

- получить длительный отпуск сроком до одного года не реже, чем через каждые десять лет непрерывной педагогической работы;

- выйти на досрочную трудовую пенсию по старости в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

При этом в законе закреплено, что академические права и свободы не должны нарушать прав и законных интересов других лиц.

Также федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» определяет трудовые права и социальные гарантии педагогических работников. Например, в соответствии с п.5 ст.7 данного закона, педагогическим работникам устанавливается сокращенная рабочая неделя. Согласно норме ст. 333 Трудового кодекса РФ, для педагогических работников устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 36 часов в неделю. Приказ Минобрнауки за № 1601 «О продолжительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников» дублирует указанную норму продолжительности рабочего времени педагогических работников.

Существенным социальным правом педагогических работников является предоставляемый им ежегодный основной удлиненный оплачиваемый отпуск, что закреплено в ст. 334 Трудового кодекса РФ. Положения Постановления Правительства РФ «О продолжительности ежегодного основного удлиненного оплачиваемого отпуска, предоставляемого педагогическим работникам» от 01.10.2002 № 724 (в ред. от 21.05.2012) подтверждают эту норму, устанавливая продолжительность отпуска:

- в общеобразовательных учреждениях, образовательных учреждениях начального и среднего профессионального образования, учреждениях высшего профессионального образования в 56 календарных дней;

- в дошкольных образовательных учреждениях, учреждениях дополнительного образования детей и т.д. в 42 календарных дня.

Необходимо также отметить, что законом об образовании закрепляется право педагогических работников, которые состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, на получение ими вне очереди жилых помещений по договорам социального найма и получение жилых помещений специализированного жилищного фонда. При этом для педагогических работников, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), закреплено право на предоставление им компенсации по расходам на оплату жилых помещений, отопления и освещения.

Известно, что правовой статус, помимо прав, включает в себя обязанности и ответственность педагогических работников. Обязанностью педагогических работников является:

- осуществление своей деятельности на высоком профессиональном уровне, обеспечение в полном объеме реализации преподаваемых ими учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей) в соответствии с утвержденной рабочей программой;

- систематическое повышение своего профессионального уровня;

- прохождение аттестации на соответствие занимаемой должности;

- прохождение предварительных при поступлении на работу и периодических медицинских осмотров;

- соблюдение устава образовательной организации, положений о специализированном структурном образовательном подразделении организации, осуществляющей обучение, правил внутреннего трудового распорядка.

При этом некоторые обязанности имеют скорее моральный, чем правовой характер, например:

- соблюдение правовых, нравственных и этических норм;

- исполнение требований профессиональной этики;

- уважение чести и достоинства обучающихся и других участников образовательных отношений;

- развитие у обучающихся познавательной активности, самостоятельности, инициативы, творческих способностей;

- формирование гражданской позиции, способности к труду и жизни в условиях современного мира;

- формирование у обучающихся культуры здорового и безопасного образа жизни.

Педагогическим работникам запрещено:

- использование образовательной деятельности для политической агитации, принуждения обучающихся к принятию политических, религиозных или иных убеждений либо отказу от них;

- разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

- агитация, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, их отношения к религии, в том числе через предоставление обучающимся недостоверных сведений об исторических, о национальных, религиозных и культурных традициях народов, а также для побуждения обучающихся к действиям, противоречащим Конституции Российской Федерации.

Педагогические работники несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей в порядке и в случаях, которые установлены федеральными законами. Неисполнение или ненадлежащее исполнение педагогическими работниками обязанностей учитывается при прохождении ими аттестации.

Важно отметить, что наряду с исчерпывающим перечнем обязательств и обязанностей педагогических работников в тексте закона не указывается, о какой именно ответственности здесь идет речь. В связи с эти необходимо подчеркнуть, что здесь важна не просто необходимость, обязанность педагогического работника отдавать руководителю отчет в своих действиях или поступках, а именно его правовая, юридическая ответственность (дисциплинарной, административной, гражданско-правовой). Следовательно, представляется целесообразным дополнение ст. 48 закона об образовании в соответствующем контексте.