

КОНЦЕПЦИЯ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О СТАТУСЕ ПЕДАГОГА»

1. Название проекта закона – Закон Республики Казахстан «О статусе педагога».

2. Обоснование необходимости разработки проекта закона

Концепция проекта закона разработана в рамках Послания Главы государства народу Казахстана «Рост благосостояния казахстанцев: повышение дохода и качества жизни» от 5 октября 2018 года: *«Считаю необходимым разработать и принять в следующем году Закон «О статусе педагога». Он должен предусмотреть все стимулы для учителей и работников дошкольных организаций, сократить нагрузку, оградить от непредвиденных проверок и несвойственных функций».*

Отдельный статусный закон необходим для кардинального исправления положения педагогов, которое, несмотря на ежегодные улучшения, все еще не способствует притоку и удержанию квалифицированных кадров. Накануне тридцатилетия Независимости республики профессия педагога все еще остается наименее востребованной среди лучших выпускников школ. Так, средний балл на грант по педагогическим специальностям в 2018 году составил 78–84 балла из 140 возможных (наиболее низкий балл среди специальностей). Более того, подавляющее большинство обучающихся (70-80%) поступают на педагогические специальности на платной основе с еще более низким баллом – 50.

Заработная плата молодого специалиста с высшим образованием составляет: в дошкольном образовании 54 тыс. тенге, в среднем – 60 тыс. тенге.

Существующее обстоятельство из года в год приводит к неблагоприятному отбору педагогов при выборе специальности, высокому оттоку кадров как во время обучения в вузе (порядка 35%), так и после его завершения. В результате перетока кадров, несмотря на значительное увеличение государственного образовательного заказа, в организациях образования имеет место дефицит педагогов дошкольного воспитания и обучения, английского языка и узких специальностей (специальных педагогов, музыки и др.).

Высока степень феминизации педагогической профессии. К примеру, в среднем образовании Казахстана доля женщин на 10% выше среднего международного значения (80,3% против 69%).

Удовлетворению профессией и удержанию в ней препятствуют сохраняющийся значительный объем несвойственных функций и непредвиденных проверок, недостаточная педагогическая автономия, отсутствие специального режима правовой защиты педагога, вынужденная

высокая педагогическая нагрузка для достижения адекватного уровня оплаты ежемесячного труда и связанная с этим чрезмерная психоэмоциональная нагрузка, декларативный характер многих гарантий и льгот.

Предлагаемый законопроект направлен на повышение статуса педагога, который включает реализацию прав и гарантий на академические свободы, педагогическое и научное творчество, а также осуществление мер государственной, общественной поддержки и признания, независимо от уровней образования, форм собственности, типов и видов организаций образования.

Решение данных задач требует системного подхода, предполагающего определение педагога в отдельную категорию субъекта правовой защиты.

В настоящее время статус педагога регулируется:

Законом Республики Казахстан «Об образовании»;

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1193 «О системе оплаты труда гражданских служащих, работников организаций, содержащихся за счет средств государственного бюджета, работников казенных предприятий»;

Приказом Министра образования и науки Республики Казахстан от 13 июля 2009 года № 338 «Об утверждении Типовых квалификационных характеристик должностей педагогических работников и приравненных к ним лиц»;

Приказом Министра образования и науки Республики Казахстан от 27 января 2016 года № 83 «Об утверждении Правил и условий проведения аттестации педагогических работников и приравненных к ним лиц, занимающих должности в организациях образования, реализующих общеобразовательные учебные программы дошкольного воспитания и обучения, начального, основного среднего и общего среднего образования, образовательные программы технического и профессионального, послесреднего, дополнительного образования и специальные учебные программы, и иных гражданских служащих в области образования и науки»;

Приказом Министра образования и науки Республики Казахстан от 29 января 2016 года № 123 «Об утверждении Реестра должностей гражданских служащих в сфере образования и науки» и другими правовыми актами;

Приказом Министра образования и науки Республики Казахстан от 29 января 2008 года № 40 «Об утверждении Правил об исчислении заработной платы работников государственных организаций образования, финансируемых за счет средств бюджета»;

Приказом Председателя Правления Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен» от 8 июня 2017 года № 133 «Об утверждении профессионального стандарта «Педагог».

Несмотря на имеющуюся нормативно-правовую базу, статус педагога недостаточно регламентирован на законодательном уровне, не соответствует

запросам общества, не отвечает современным вызовам и, как следствие, требует более полного и четкого определения профессионального и социального статуса педагога, независимо от форм собственности организаций образования.

Цели, задачи и принципы педагогической деятельности в настоящее время определяются обобщенно, без уточнения их содержательного наполнения. Основываясь на положениях Конституции Республики Казахстан, в Законе Республики Казахстан «Об образовании» нормы права недостаточно согласованы с правилами отраслевой интерпретации, которые предполагают обязательное предусмотрение системы гарантий, ориентированных на создание правовых условий, обеспечивающих максимально точное соблюдение принципов государственной политики в области образования, достижение целей и решения задач в полном объеме.

Сообразно каждой цели предусмотрены свои задачи. Предлагаемое структурирование целей и задач предопределяет их однозначное понимание и применение субъектами отношений в сфере педагогической деятельности в целом и педагога – в частности.

Правовая защита определяется возможностью наступления административной ответственности в случаях нарушения интересов педагога, к примеру за:

- привлечение педагога к выполнению функций, несвязанных с его профессиональной деятельностью;
- незаконное требование по представлению различных отчетов и информации, не входящие в профессиональные обязанности педагога;
- необоснованное вмешательство в профессиональную деятельность педагога и/или воспрепятствование педагогу в осуществлении его профессиональной деятельности;
- унижение чести и достоинства педагога;
- незаконные сборы с заработной платы педагога, в т.ч. понуждение педагога приобретать какие-либо ТМЦ для обеспечения учебного процесса.

В действующем законодательстве предусмотрены гарантии соблюдения прав, свобод и законных интересов педагогов, которые носят общий описательный характер, в результате чего эффективность гарантий является недостаточной. Для устранения имеющегося формализма и декларативности соответствующих положений в Законе «Об образовании» в проекте предлагается выделить в самостоятельные статьи:

- права педагога в профессиональной деятельности;
- обязанности педагога в профессиональной деятельности;

– юридическая ответственность всех участников образовательного процесса.

Законопроект также предусматривает:

– гарантии обеспечения прав педагогических работников на безопасные и благоприятные условия труда;

– предоставление детям педагогов внеочередного места в детские дошкольные организации по месту жительства местными исполнительными органами;

– право педагога на награды, почетное звание за большие заслуги в системе образования и науки Республики Казахстан;

– достойное пенсионное обеспечение с предоставлением права выхода на пенсию до достижения установленного пенсионного возраста, на основании непрерывного 30-летнего стажа преподавательской работы (выслуга лет);

– дополнительные меры материального поощрения труда педагогов, устанавливаемые местными исполнительными органами (к праздничным датам, единовременные вознаграждения, местные знаки отличия и почетные звания);

– дифференцированные доплаты педагогам за наличие ученой степени;

– нормы по реализации приемлемых механизмов обеспечения педагогических работников жильем (служебное жилье, общежитие, жилищный лизинг);

– меры социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, предоставлению земельных участков в порядке и размерах, утвержденных местными исполнительными органами.

Улучшению качественного состава педагогов и решению вопроса дефицита узких специалистов будет способствовать внедрение переподготовки профильных специалистов по смежным педагогическим специальностям («боковой вход» в профессию). В законопроекте предлагается внедрить нормы о привязке требований о квалификации и компетентности, содержании, качестве и условиях труда к профессиональному стандарту педагога как части Национальной системы квалификации.

В действующем законодательстве детализация обязанностей, запретов, ограничений и ответственности педагога в целом является отсылочной и базируется на положениях ведомственных актов. Такое размещение нормативного материала создает условия для хаотичного, бессистемного регулирования правоотношений.

3. Цели принятия проекта закона

Законопроект разрабатывается в целях совершенствования правового механизма, обеспечивающего регулирование отношений, возникающих в сфере

организаций всех уровней образования, в организациях дополнительного и специального образования, а также эффективного решения актуальных социальных и профессиональных вопросов деятельности педагога посредством устранения правовых пробелов в образовательном законодательстве с учетом национального и международного опыта.

4. Предмет регулирования проекта закона

Правовые отношения, связанные с профессиональной деятельностью педагога, определяют предмет регулирования законопроекта, который направлен на создание условий, обеспечивающих качественное улучшение правового положения педагогов, на реализацию гарантий их социальной защищенности.

5. Структура и содержание проекта закона

Структура и содержание статей законопроекта разработаны на основе национального опыта нормотворчества в области образования, с учетом рекомендаций о положении учителя ЮНЕСКО, Модельного закона СНГ «О статусе работника образования» (Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 16 ноября 2006 года № 27-13) и международного опыта по законодательному оформлению улучшения условий труда педагога:

Преамбула

Глава I. Общие положения

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

Статья 2. Законодательство Республики Казахстан о статусе педагога

Глава II. Статус педагога и его педагогическая деятельность

Статья 3. Содержание статуса педагога

Статья 4. Лица, имеющие статус педагога

Статья 5. Этика педагога

Статья 6. Защита чести и достоинства педагога

Статья 7. Условия обеспечения профессиональной деятельности педагога

Статья 8. Запрет на привлечение педагога к видам работ, не связанным с его профессиональными обязанностями

Статья 9. Сертификат для допуска к педагогической деятельности

Статья 10. Ограничение доступа к занятию профессиональной деятельностью педагога

Глава III. Права педагога

Статья 11. Права педагога в профессиональной деятельности

Статья 12. Право на материальное обеспечение

Статья 13. Аттестация педагогов

Статья 14. Социальные гарантии

Статья 15. Право на поощрение

Глава IV. Обязанности и ответственность педагога

Статья 16. Обязанности педагога

Статья 17. Ответственность педагога

Глава V. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации педагогов

Статья 18. Подготовка педагогов

Статья 19. Повышение квалификации и переподготовка педагогов

Глава VI. Заключительные положения

Статья 20. Ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан о статусе педагога

Статья 21. Введение в действие настоящего Закона

6. Результаты проведенного правового мониторинга законодательных актов в соответствующей сфере

Мониторинг норм, противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых будет осуществляться с процессом разработки законопроекта.

7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия проекта закона

В настоящее время правовое поле педагогической деятельности характеризуется недостаточным регулированием.

К правовым последствиям в случае принятия законопроекта следует отнести совершенствование законодательства, направленное на обеспечение правовых основ для эффективной реализации государственной политики в повышении статуса педагога.

К социально-экономическим последствиям в случае принятия законопроекта можно отнести активизацию социальной защиты педагога, повышение престижа учительской профессии, эффективность труда педагога, повышение качества образования.

Принятие законопроекта не повлечет отрицательных правовых, социально-экономических последствий и должно привести к решению задач по совершенствованию отечественной системы образования.

8. Необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым проектом закона

Принятие Закона о статусе педагога потребует внесения изменений и дополнений в нижеследующие нормативные правовые акты: в Трудовой кодекс

Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V и Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 года № 319-III «Об образовании»; в Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года № 235-V, посредством разработки Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам статуса педагога, снижения нагрузки на ученика и учителя».

9. Урегулированность предмета проекта закона иными нормативными правовыми актами

Общественные отношения, рассматриваемые в рамках данного законопроекта, регламентируются Трудовым кодексом Республики Казахстан, Бюджетным кодексом Республики Казахстан, законами Республики Казахстан «Об образовании», «О государственном имуществе», «О занятости населения», «О разрешениях и уведомлениях», «О частном предпринимательстве», Постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Государственной программы развития образования и науки Республики Казахстан на 2016-2019 годы» и другими правовыми актами.

10. Наличие по рассматриваемому вопросу международного опыта

Чтобы привлечь и удержать хороших учителей, разработчики политики должны обеспечить им стимулы к работе в виде достойной заработной платы и привлекательных возможностей карьерного роста (ЮНЕСКО).

По рекомендации экспертов ОЭСР, Казахстану необходимо перейти к системе, основанной на рабочей нагрузке, которая более свойственна странам ОЭСР, где учителя работают в течение определенного количества часов в неделю (например, 40 часов), часть которых посвящается преподаванию. Данная концепция работы учителей предполагает, что учителям необходимо время для выполнения ряда других задач и, прежде всего, для надлежащей подготовки к урокам. Это способствует повышению профессионализма учителей и привлекательности профессии, а также сократит количество учителей с чрезмерно высокой педагогической нагрузкой.

С целью привлечения квалифицированных специалистов и сокращения их оттока из сферы необходимо предусмотреть ряд мер: пересмотреть квалификационные требования и содержание профессионально-педагогического образования с учетом реалий школ; увеличить количество часов профессиональной практики в школе во время обучения в вузе/колледже, предусмотреть возможность прохождения стажировок педагогов в других школах как внутри страны, так и за рубежом по аналогу стран ОЭСР.

В ведущих странах мира проводится работа по улучшению профессиональной среды (карьерный рост, постоянное повышение квалификации и др.). Системы повышения квалификации педагогов различаются по объему, периодичности, охвату, уровню централизации.

В странах ОЭСР продолжительность курсов повышения квалификации составляет от 8 до 160 часов.

В Сингапуре и Нидерландах учителя должны уделить повышению квалификации сто и сто шестьдесят часов в год, соответственно (в рабочее время с заменой учителя). Повышение квалификации учителей в Финляндии и Сингапуре осуществляется каждый год. В Южной Корее повышение квалификации без отрыва от работы (в основном, в форме дистанционного обучения и внутришкольных семинаров и курсов) проходит около 92% учителей в год. Если в Японии и Сингапуре сфера повышения квалификации и переподготовки учителей находится под контролем государства, то в Финляндии за профессиональное развитие педагогических кадров ответственность несут работодатели, а в Швеции - на основе рыночных отношений, без участия государства.

В Казахстане функционирует система повышения квалификации с периодичностью один раз в пять лет - самая низкая периодичность в сравнении с международным опытом.

Целесообразно изменить периодичность повышения квалификации педагогов не менее одного раза в три года за счет работодателя, в рабочее время с отрывом от работы при сохранении заработной платы и замене учителя, в том числе с использованием IT-технологий (в том числе дистанционной). Аналогичные дистанционные курсы имеют место в 21 из 36 стран ОЭСР. В ряде стран практикуется повышение квалификации непосредственно на базе школ без отрыва от работы.

Концепция профессионального развития должна быть шире, чем просто посещение курсов, семинаров и конференций. Эффективное профессиональное развитие должно быть постоянным, включать обучение, практику и отзывы, предусматривать достаточно времени и последующую поддержку. Успешные программы предусматривают мероприятия, подобные тем, которые они будут использовать со своими обучающимися. В этом контексте, проводимые в организациях образования мероприятия по профессиональному развитию чрезвычайно важны. Стандарты учителей и руководителей школ должны содержать критерии качества или индикаторы профессиональной практики преподавания и руководства школой и применяться при разработке программ педагогического образования, оценке индивидуальных результатов работы,

определении структур должностей и разработке программ профессионального развития (ОЭСР, 2005).

23 странах ОЭСР и ее партнерах повышение квалификации на каждом уровне образования является обязательным. Повышение квалификации в 17 из 36 стран ОЭСР необходимо для продвижения по службе и в 8 из 36 стран - для повышения заработной платы. В 14 странах ОЭСР затраты на повышение квалификации покрываются полностью государством, а в 8 странах - частично. Курсы повышения квалификации предлагаются в высших учебных заведениях (36 стран), в педагогических вузах или колледжах (30 стран), в школах (31 страна) и в частных компаниях (30 стран). Также провайдерами курсов являются государственные учреждения для повышения квалификации педагогических кадров (22 страны), объединения учителей (20 стран), местные исполнительные органы (18 стран). Инспекции предоставляют такие услуги только в 6 странах.

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 служебного жилого помещения, земельного участка, предоставление беспроцентных ссуд на индивидуальное жилищное строительство, льготное кредитование, пенсию по выслуге лет, предоставление удлиненного отпуска, бесплатное медицинское обслуживание, льготы в оплате коммунальных услуг в сельской местности, на отпуск на контрактной основе продолжительностью до трех месяцев с сохранением заработной платы для разработки учебников, методических работ, монографий по государственному заказу, льготное обеспечение учебно-методической и научной литературой, санаторно-курортное лечение, отдых в пансионатах и туристических базах на льготных условиях.

11. Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией проекта закона

Принятие данного законопроекта потребует затраты из республиканского бюджета.