

УДК 349.2
ББК 67.405.1

DOI 10.22394/1682-2358-2021-5-50-58

А.А. Иванов, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Labor Law Department, Saratov State Academy of Law

Ю.А. Kondrashov, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Theory of State and Law Department, Saratov State Academy of Law

PARTICIPATION OF PEDAGOGICAL WORKERS IN THE STATE FINAL CERTIFICATION: LEGAL ISSUES

Issues of using teachers' labor during the period of state final certification in the formats of the Unified State Exam / Main State Exam are considered. The questions of legality of teachers' involvement in the organization of state final certification are analyzed. The conclusion about the necessity to apply the contractual form to the specified relations is made.

Key words and word-combinations: state final certification, Unified State Exam, Labor Code of the Russian Federation, teaching staff, overtime work.

А.А. Иванов, кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права Саратовской государственной юридической академии (email: artiom-dereshe@yandex.ru)

Ю.А. Кондрашов, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии (email: yakondor@mail.ru)

УЧАСТИЕ ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ В ПРОВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИТОГОВОЙ АТТЕСТАЦИИ: ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ

Аннотация. Рассматриваются вопросы применения труда педагогических работников в период проведения государственной итоговой аттестации в форматах ЕГЭ / ОГЭ. Подвергается анализу законность привлечения педагогических работников к участию в организации государственной итоговой аттестации. Делается вывод о необходимости применения договорной формы к указанным отношениям.

Ключевые слова и словосочетания: государственная итоговая аттестация, ЕГЭ, Трудовой кодекс Российской Федерации, педагогические работники, сверхурочная работа.

Учитель городской и особенно сельской школы — профессия крайне благородная. Нередко педагоги вопреки

довольно скромной оплате труда, а иногда вследствие несправедливого отношения администрации, а также в результате процессов маргинализации общества самоотверженно и добросовестно выполняют свою социальную миссию. К сожалению, выпускники педагогических вузов сегодня не только не торопятся с трудоустройством по специальности, но даже в принципе не рассматривают работу в школе, выбирая совершенно другую сферу деятельности [1]. Причин такого негативного явления много. Кроме невысокой заработной платы, это непростая целевая аудитория — учащиеся и их родители. Речь идет не о банальной невоспитанности и непорядочности, а об учащих и их родителях, которые ведут маргинальный образ жизни, сопровождающийся систематическим девиантным, граничащим с уголовным поведением. В результате не имеющие социального опыта и еще ментально слабые молодые специалисты уходят в частное репетиторство или вовсе покидают профессию.

В современных российских школах наблюдается негативная тенденция старения кадров, существует дефицит учителей среднего возраста на фоне выбытия учителей старшего поколения. Учителя констатируют, что молодежь после окончания соответствующих вузов в школы не торопится идти работать; из профессии уходят люди среднего возраста на самом пике своей работоспособности; педагоги-пенсионеры вынуждены оставаться, так как не надеются вновь трудоустроиться, особенно если это учитель, например, изобразительного искусства [2, с. 66].

Еще одна сложность связана с выполнением обязанностей, прямо не предусмотренных ни трудовым договором, ни должностными инструкциями, вызывающих правовые вопросы, к выполнению которых из года в год понуждают учителей недобросовестные администрации школ, — участие в организации государственной итоговой аттестации в форматах ЕГЭ / ОГЭ.

В начале нулевых годов введение ЕГЭ стало направлением, следование по которому означало модернизацию существующей на тот момент системы образования. Очевидно, внедрение нового формата государственной итоговой аттестации (ГИА) было актуально с точки зрения необходимости соответствия существующим на международном уровне ценностям и стандартам. Введение ЕГЭ предполагало выполнение конкретных задач [3], прежде всего формирование максимально объективной системы оценки и подготовки будущих абитуриентов. Сдача ЕГЭ и его результаты направлены на дальнейшее поступление в вуз, соответственно, смежной его задачей является формирование объективной картины вступительных испытаний и

дальнейшего приема в высшие учебные заведения. Внедрение ЕГЭ — инструмент, который априори направлен на ликвидацию коррупционного элемента при поступлении в вуз, так как подразумевается, что набравшие максимальное количество баллов выпускники будут объективно претендовать на бюджетные места. Своего рода сверхзадачей, стоящей перед ЕГЭ, становится создание единой системы, направленной на признание полученных на экзамене баллов во всех вузах страны.

С начала введения ЕГЭ и до настоящего времени у этой формы контроля есть свои и противники, и сторонники по вполне объективным причинам. Рассмотрим некоторые из них. Так, сам процесс проведения государственной итоговой аттестации имеет определенные неудобства. Дети сдают экзамен, как правило, на территории своего района, но в стенах чужой школы, что обостряет нервное напряжение и создает и без того не самое лучшее психо-эмоциональное состояние выпускников, как и запрет на участие в нем учителей из своей школы, — в пункте проведения экзамена задействованы учителя из школ со всего района. Очевидным недостатком ЕГЭ является проверка тестовой части контрольно-измерительных материалов (КИМ) компьютером. Проверка второй части ЕГЭ (развернутые ответы по обществознанию; составление плана по теме, содержащейся в КИМ; написание эссе по предложенным высказываниям) проводится заранее отобранными экспертами (учителями-предметниками), которые могут расходиться в своих оценках, что впоследствии нередко заканчивается апелляцией.

Еще одним немаловажным недостатком практики проведения государственной итоговой аттестации в формате ЕГЭ / ОГЭ является тот факт, что школьники с пятого по десятый класс изучают материал по предмету, который сдают в конце одиннадцатого класса и, открыв кодификатор, понимают:

1) школьных знаний, полученных при изучении выбранного для сдачи ЕГЭ, явно недостаточно;

2) содержание кодификатора — тематическая база — выходит далеко за рамки не только полученных в школе знаний, но и включает материал, не изучаемый в период обучения.

Обозначенные два пункта не только показатели трудностей организации подготовки к ЕГЭ / ОГЭ, но связаны с давно назревшими проблемами школьного образования в целом. Недопустимой, к примеру, является ситуация, когда в кодификаторе по обществознанию содержатся темы и вопросы, которые изучаются на последних курсах профилирующих вузов. Это означает, что среднестатистический

школьник для прохождения порога, связанного с набором минимального количества баллов, при поступлении в выбранный вуз должен изучить предмет всеми доступными средствами, включая репетиторов, и разобраться в материале академического уровня. Можно понять нежелание учителей-предметников на добровольных началах без оплаты сверхурочной работы заниматься подготовкой к ЕГЭ / ОГЭ; если же в школе предусмотрены элективные занятия по подготовке к государственной итоговой аттестации, то не всегда на них достаточно выделенного времени.

Очевидным недостатком ЕГЭ / ОГЭ является проблема, которая лежит в плоскости организации системы народного школьного образования, — перекалывание ответственности в случае низких результатов на учителей-предметников. При этом ни в трудовом, ни в образовательном законодательстве нет нормы, предусматривающей дисциплинарную ответственность педагогического работника за то, что его ученики набрали низкие баллы на ЕГЭ / ОГЭ. Низкие баллы являются результатом не столько бездействия учителей по подготовке к ГИА (такая подготовка должна осуществляться в школе организовано, с соответствующей оплатой труда педагогов), сколько отсутствием мотивации и безответственным отношением непосредственной целевой аудитории. Однако учителю в такой ситуации приходится, как правило, слушать упреки в свой адрес, которых он не заслуживает. Известны даже случаи попыток привлечения учителей к дисциплинарной ответственности за низкие баллы на ЕГЭ / ОГЭ [4]. Общей проблемой становится нервное истощение учащихся и учителей в процессе проведения ГИА. В 2019 г. был случай, когда выпускница скончалась на ЕГЭ [5].

Среди факторов, оказывающих негативное влияние на здоровье педагогических работников, специалисты называют, кроме использования информационных технологий, систему постоянного совершенствования системы ЕГЭ [6, с. 105], когда происходит увеличение не только физической, но и психо-эмоциональной нагрузки на педагогов, участвующих в ГИА. При этом ужесточаются административные санкции, связанные с проведением ГИА, в результате чего растет постоянная тревога среди педагогов быть подвергнутыми административной ответственности.

Возникает вопрос, насколько правомерно привлечение педагогических работников к участию в процедуре проведения ГИА в форматах ЕГЭ / ОГЭ. В трудовых договорах с учителями такой непосредственной обязанности нет, и деятельность эту они осуществляют не на террито-

рии своих работодателей, что целесообразно проанализировать с позиции норм трудового и образовательного законодательства.

В нормах Трудового кодекса РФ данная деятельность прописана как сверхурочная работа [7]. Однако ограничиваться в данном вопросе только правилами ст. 99 ТК РФ некорректно.

Некоторые специалисты исходят из того, что участие педагогов в ЕГЭ / ОГЭ является производственной необходимостью, и, следовательно, этот вопрос должен быть решен по соглашению сторон. Как отмечают исследователи, у руководителей есть преимущественное право на привлечение к участию в ЕГЭ / ОГЭ [8, с. 128]. Однако в соответствии со ст. 72.2 ТК РФ также предусмотрено, что перевод работника без его согласия на срок до одного месяца на не обусловленную трудовым договором работу у того же работодателя допускается в случаях простоя, необходимости предотвращения уничтожения или порчи имущества либо замещения временно отсутствующего работника, вызванного чрезвычайными обстоятельствами. Очевидно, что процедура проведения ГИА не является той необходимостью, о которой в данной статье идет речь. В данной статье также закреплено, что перевод на другую работу с более низкой квалификацией допускается только с письменного согласия работника. По смыслу последней нормы, работа в качестве организатора ЕГЭ / ОГЭ не требует особых специальных знаний и навыков, и, значит, для нее необходимо письменное согласие педагогического работника. Однако в педагогической практике чаще всего используются понуждения администрации школ к написанию учителями согласия на подобную работу [9]. Отметим, что в указанной статье не названо участие в ГИА.

В нормах ТК РФ, посвященных правовому регулированию государственных и общественных обязанностей, также не упоминается участие в ЕГЭ / ОГЭ. Однако специалисты, приводя перечень государственных и общественных обязанностей работников, называют среди них выполнение других государственных или общественных обязанностей в случаях, предусмотренных законом [10, с. 2].

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» педагогические работники привлекаются к участию в проведении ЕГЭ по решению уполномоченных органов исполнительной власти [11]. Такая формулировка вызывает множество вопросов, но главный из них, насколько законно привлекать тех или иных педагогических работников к выполнению данных обязанностей и могут ли они отказаться от этого? В соответствии с Порядком № 1394 органы исполнительной власти

субъектов РФ, ведающие вопросами управления образованием, должны обеспечить подготовку и отбор специалистов, а также руководителей и организаторов для проведения ЕГЭ [12]. Тем не менее актуальным остается вопрос, может ли педагогический работник избежать участия в отборе? В соответствии с п. 1.1 приказа Минобрнауки РФ от 11 мая 2016 г. № 536 «Об утверждении особенностей режима рабочего времени и времени отдыха педагогических и иных работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность», устанавливаются правила регулирования режима рабочего времени и времени отдыха педагогических работников, занимающих должности, перечисленные в номенклатуре должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций, утвержденной постановлением Правительства РФ от 8 августа 2013 г. № 678 [13; 14]. В соответствии с номенклатурой к педагогическим работникам относятся должности педагога дополнительного образования; педагога-библиотекаря; педагога-организатора; педагога-психолога; преподавателя; преподавателя-организатора основ безопасности жизнедеятельности; старшего педагога дополнительного образования; старшего тренера-преподавателя; тренера-преподавателя; тьютора; учителя; учителя-дефектолога; учителя-логопеда.

По общему правилу, в соответствии с ч. 6 ст. 47 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» конкретные должностные обязанности рассматриваемой категории работников определяются трудовым договором и должностными инструкциями. В свою очередь, для разработки должностных инструкций, которые содержат обязанности педагогических работников, применяются Квалификационные характеристики должностей работников образования, утвержденные приказом Минздравсоцразвития России от 26 августа 2010 г. № 761н [15], среди которых нет обязанности педагогических работников, связанной с подготовкой и проведением ЕГЭ / ОГЭ. Исходя из письма Минобрнауки России от 15 октября 2015 г. № 08-ПГ-МОН-37849, работодатель не может понудить педагога выполнять не предусмотренные квалификационной характеристикой по занимаемой им должности обязанности без его письменного согласия [16].

Таким образом, педагогические работники могут быть привлечены к процедуре проведения ЕГЭ только с письменного согласия и дополнительной оплатой труда.

За работу в проведении ГИА в форматах ЕГЭ / ОГЭ по общему правилу, в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в

Российской Федерации», педагогическим работникам, участвующим по решению уполномоченных органов исполнительной власти в проведении единого государственного экзамена в рабочее время и освобожденным от основной работы на период проведения ЕГЭ, предоставляются гарантии и компенсации, установленные трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права. Размер и порядок выплаты указанной компенсации устанавливаются субъектом РФ за счет бюджетных ассигнований региона, выделяемых на проведение ЕГЭ / ОГЭ.

В письме Минобрнауки РФ от 26 мая 2016 г. № 02-226 содержится рекомендация органам, осуществляющим управление в сфере образования, разработать нормативный правовой акт на уровне субъекта РФ по вопросам выплаты компенсации за участие в проведении ЕГЭ [17].

В соответствии с п. 2.3 приказа Минобрнауки России от 11 мая 2016 г. № 536 компенсация за участие в ЕГЭ не приравнена к дополнительным видам работ, выполняемых по трудовому договору. В письме № 02-226 компенсация за участие в проведении ЕГЭ значится как дополнительная оплата труда.

В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» и приказом № 536 предусмотрена отдельная компенсация педагогическим работникам за участие в проведении ЕГЭ, так как указанная работа в пункте проведения экзамена не предусмотрена их должностными обязанностями, которые прописаны в квалификационных характеристиках. Очевидно, что для начисления и выплаты компенсации необходимо осуществлять по соответствующему Положению субъекта РФ о выплате после письменного договора с работником.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

По общему правилу, содержащемуся в п. 9 ст. 47 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», за участие в организации и проведении ГИА предусмотрена компенсация педагогическим работникам, размеры, сроки и процедура выплаты должны быть прописаны на уровне субъекта РФ.

Негативная практика привлечения в приказном порядке к выполнению обязанностей, связанных с проведением ГИА в форматах ЕГЭ / ОГЭ, распространилась из-за некорректной и расплывчатой формулировки нормы, содержащейся в п. 9 ст. 47 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», допускающей вольное толкование, что ведет к путанице на практике. По мнению представителей органов исполнительной власти, занимающихся вопросами

народного образования, участие в организации ЕГЭ / ОГЭ является исполнением государственных и общественных обязанностей и, следовательно, к данным отношениям, возникающим между учителями и органами исполнительной власти в сфере образования, не применима договорная форма, равно как и отказ педагогических работников от данной работы. Расплывчатость формулировки указанного положения ведет к тому, что в каждом регионе своя сложившаяся практика привлечения и размеры компенсации. Для преодоления подобной ситуации данные отношения следует оформлять исключительно в договорной форме на принципе добровольности, а соответствующую норму закрепить в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации».

Участие педагогических работников в проведении ГИА — дело сугубо добровольное. Ни в одних должностных инструкциях и нормативных правовых актах в сфере народного образования не прописано должностных обязанностей по участию в ГИА. Это, однако, означает, что работодатель (директор школы, который подает список педагогов на участие в организации ЕГЭ / ОГЭ) не может в одностороннем порядке, без соглашения сторон, менять должностную инструкцию. В случае если школьная администрация по своей инициативе неправомерно внесла изменения в должностные обязанности, то следует через профсоюзную организацию добиваться отмены включенной обязанности по участию в ГИА, тем более что отношения по поводу участия в ЕГЭ / ОГЭ возникают не между директором школы и педагогами, а учителями разных школ и органами исполнительной власти в сфере образования. Именно поэтому, если администрация школы внесла учителя в список организаторов ЕГЭ / ОГЭ, то педагогический работник имеет полное право письменным заявлением на имя директора школы отозвать себя из данного списка.

Библиографический список

1. Воробьева И.В. Престиж профессии учителя // Вестник РГГУ. Сер.: Философия. Социология. Искусствоведение. 2014. № 4 (126). С. 247–254.
2. Аврамова Е.М., Логинов Д.М. Какие кадры работают в школах России? // Народное образование. 2017. № 3-4. С. 65–79.
3. Черных А.М. Единый государственный экзамен как современный измерительный инструмент, новая форма аттестации и механизм преемственности общего и профессионального образования // Сибирский педагогический журнал. 2008. Вып. 11. С. 434–445.
4. Наказания учителей за низкие результаты ЕГЭ незаконны. URL: <https://ctege.info/stati-o-ege/nakazaniya-uchiteley-za-nizkie-rezultaty-ege-nezakonnyi.html>

5. Выпускница умерла во время ЕГЭ по математике. URL: <https://versia.ru/gen-prokuratura-rf-obzhaluet-prisuzhdenie-yeks-strukture-yukosa-26-mlrd>
6. Печеркина А.А., Муслумов Р.Р. Сохранение и укрепление профессионального здоровья учителя // Народное образование. 2017. № 1-2. С. 105–110.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ (с изм. от 2 июля 2021 г. № 311-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 3.
8. Юридические консультации // Народное образование. 2010. № 1. С. 128.
9. Учителя о том, как из них сделали рабов. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/06/26/86028-my-slishkom-ustali-dlya-bunta>
10. Алексеева Г.И. Гарантии и компенсации работникам при исполнении государственных и общественных обязанностей // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2017. № 4. С. 2–15.
11. Об образовании в Российской Федерации: Федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ (с изм. от 2 июля 2021 г. № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.
12. Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования: приказ Минобрнауки России от 25 дек. 2013 г. № 1394 (в ред. от 9 янв. 2017 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. Об утверждении особенностей режима рабочего времени и времени отдыха педагогических и иных работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность: приказ Минобрнауки от 11 мая 2016 г. № 536 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 28.
14. Об утверждении номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций: постановление Правительства РФ от 8 авг. 2013 г. № 678 // СЗ РФ. 2013. № 33. Ст. 4381.
15. Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования»: приказ Минздравсоцразвития России от 26 авг. 2010 г. № 761н // Российская газета. 2010. 20 окт.
16. О продолжительности рабочего времени и особенностях, связанных с режимом рабочего времени педагогических и других работников образовательных организаций: письмо Минобрнауки России от 15 окт. 2015 г. № 08-ПГ-МОН-37849 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
17. О выплате компенсации педагогическим работникам, участвующим в проведении государственной итоговой аттестации: письмо Минобрнауки от 26 мая 2016 г. № 02-226 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».