



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 2 мая 2007 года

по делу № 2006-30-03

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Юрис Елагинс, Улдис Кинис и Викторс Скудра,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статей 19² и 28¹ закона О Конституционном суде,

по конституционной жалобе Риты Сирновичи

на судебном заседании 3 апреля 2007 года в письменном процессе рассмотрел дело

“О соответствии пункта 23.5. правил № 746 Кабинета министров от 24 августа 2004 года „Правила оплаты труда педагогов” статье 107 Конституции Латвийской Республики”.

Констатирующая часть

1. В статье 14 закона Об образовании определена компетенция Кабинета министров в области образования. В соответствии с пунктом 16 указанной статьи Кабинет министров определяет порядок и ставки оплаты труда педагогов. В свою очередь, пункт 22 той же статьи предусматривает, что Кабинет министров определяет объем рабочей нагрузки педагогов.

На основании полномочий, вытекающих из закона, Кабинет министров 24 августа 2004 года издал правила № 746 „Правила оплаты труда педагогов” (далее – Правила № 746). Пунктом 23.5. правил предусматривается, что “к заработной плате (ставке), установленной в пункте 3 таблицы 4 приложения 1, применяется коэффициент 0,78 (с округлением производных до целых латов без сантимов) [...] для педагогов, осваивающих профессиональное высшее образование по соответствующей отрасли или педагогическое образование, соответствующее требованиям, установленным нормативными актами”.

2. Заявительница конституционной жалобы – Рита Сирновича – оспаривает пункт 23.5. Правил № 746 на соответствие статье 107 Конституции.

Заявительница конституционной жалобы считает, что различия в оплате труда педагогов, которые только сейчас осваивают высшее педагогическое образование, не соответствуют закрепленным в Конституции правам на получение соответствующей оплаты за выполненную работу, поскольку за работу одинакового значения не установлена справедливая и равнозначная оплата.

Заявительница конституционной жалобы указывает, что к заработной плате заявительницы необоснованно применен коэффициент, предусмотренный Правилами № 746. При определении оплаты труда педагога важно учитывать качество работы. Р.Сирновича считает, что ее образование, опыт педагогической работы, полученные на семинарах и курсах знания, а также успехи школьников на школьных олимпиадах свидетельствуют о качестве проводимой работы, в силу чего она имеет право получать за выполняемую работу соответствующую оплату, а именно, без применения коэффициента.

При этом, в отношении заявительницы конституционной жалобы при вступлении в трудовые правоотношения к заработной плате педагогов коэффициент еще не применялся, поскольку Правила № 746 были изданы только в 2004 году.

3. Кабинет министров в ответном письме указывает, что применение коэффициента, установленного Правилами № 746, к заработной плате (ставке) соответствует статье 107 Конституции.

Кабинет министров разъясняет, что указанные правила изданы, реализуя делегирование, вытекающее из пунктов 16 и 22 статьи 14 закона Об образовании. При разработке правил оплаты труда педагогов были учтены принципы формирования оплаты труда педагогов, сформулированные законодателем в части первой статьи 53 закона Об образовании. А именно – оплата труда педагога определяется в соответствии с его профессиональной квалификацией, трудовым стажем и рабочей нагрузкой. От профессиональной квалификации и трудового стажа педагога зависят качественные показатели труда, в свою очередь от рабочей нагрузки – количественные показатели труда.

В ответном письме указывается: законодатель четко установил, что педагогам необходимо иметь высшее профессиональное или академическое образование и педагогическое образование, соответствующее предмету обучения. Это вытекает из пункта 16¹ статьи 1 и части первой статьи 49 закона Об образовании.

В соответствии с частью первой статьи 49 закона Об образовании “педагогом имеет право работать лицо, имеющее педагогическое образование или осваивающее педагогическое образование, соответствующее профессиональным квалификационным требованиям, установленным Кабинетом министров”. Учитывая то, что во время принятия закона Об образовании – в 1999 году – в учебных заведениях работало очень много педагогов с несоответствующим образованием, в пункте 5 правил перехода закона было предусмотрено, что часть первая статьи 48 вступает в силу с 1 сентября 2000 года. В свою очередь, изменениями к правилам перехода закона Об образовании от 10 мая 2001 года и 5 февраля 2004 года в отношении отдельных категорий педагогов были установлены более поздние даты вступления в силу соответствующих норм. Таким образом, работающие в учебных заведениях педагоги были своевременно извещены о требованиях в отношении образования и профессиональной квалификации педагогов и знали, что оплата труда педагогов будет зависеть от полученного образования и квалификации.

В ответном письме поясняется, что признанный государством документ, удостоверяющий наличие высшего образования, подтверждает освоение объема образования, предусмотренного стандартами и программой государственного образования, позволяя таким образом считать и полагаться на то, что лицо освоило объем знаний и опыта, необходимых для выполнения соответствующей профессиональной

работы. В свою очередь, неформальное образование, получаемое на курсах, организуемых вне формального образования, не дает необходимого подтверждения. Опыт также не дает должного подтверждения. Из статьи 8 закона Об образовании однозначно вытекает то, что программы высшего образования не могут осваиваться в самообразовательной форме.

Кабинет министров указывает также, что мнение заявительницы конституционной жалобы, а именно, что ее образование, педагогический опыт и поощрения свидетельствуют о качестве ее работы и служат основанием для неприменения коэффициента, является субъективным. В соответствии с частью третьей статьи 49 закона Об образовании профессиональная квалификация педагога восполняется в самообразовательной форме и в учреждениях, где реализуются соответствующие программы дальнейшего образования. Пунктом 3 части первой статьи 51 закона Об образовании определяется обязанность педагога постоянно совершенствовать свое образовательное и профессиональное мастерство. Даже в том случае, когда заявительница конституционной жалобы обладает необходимым для профессии педагога образованием, она обязана восполнять свои знания, причем подобное дополнительное образование не может заменить формального образования. Полученные поощрения свидетельствуют о добросовестном отношении педагога к работе, выполненной на определенно этапе, и о том, что способности и опыт лица были достаточны для выполнения конкретных задач. Тем не менее, полученные поощрения не свидетельствуют о том, что лицо полностью освоило объем знаний и навыков, необходимых для выполнения соответствующей работы. Количество победителей на школьных олимпиадах также не свидетельствует о том, что педагог настолько опытен в работе с детьми,

которым трудно справиться с учебным материалом. Заявительница конституционной жалобы не освоила профессиональную квалификацию, необходимую для работы педагогом, поэтому к ее заработной плате применяется коэффициент 0,78.

Тем не менее, работодателю не запрещается применять индивидуальные доплаты после оценки качественных показателей работы педагога. В соответствии с пунктом 29 Правил № 746 педагог, с учетом его личного вклада и качества работы, материально стимулируется, для чего используются сэкономленные средства фонда оплаты труда.

В связи с этим применение к заработной плате (ставке) коэффициента, предусмотренного Правилами № 746, обеспечивает установленное статьей 107 Конституции право на получение соответствующей оплаты за выполненную работу.

4. Правозащитник Латвийской Республики (далее – Правозащитник) считает, что систему оплаты труда, вытекающую из закона Об образовании и Правил № 746, можно признать объективной и соответствующей статье 107 Конституции.

Правила № 746 подлежат оценке в увязке с частью первой статьи 48 закона Об образовании, в соответствии с которой педагогом имеет право работать лицо, имеющее педагогическое образование или лицо, осваивающее педагогическое образование, соответствующее профессиональным квалификационным требованиям, установленным Кабинетом министров.

Это означает, что законодатель требует, чтобы работающие педагоги имели педагогическое образование, и право работать педагогом для лиц, которые только сейчас осваивают такое образование, является

исключением, необходимым в сегодняшней ситуации в Латвии, когда не хватает педагогов и к работе необходимо привлекать студентов-педагогов.

Правозащитник указывает, что термин „оплату, соответствующую выполняемой работе”, содержащийся в статье 107 Конституции, подлежит толкованию в соответствии с правом на справедливую оплату труда, установленное международными документами по правам человека. Из статьи 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах следует вывод, что справедливая оплата включает в себя два основных аспекта: определенный уровень оплаты, обеспечивающий работающим и членам их семей надлежащие условия жизни, и равную оплату за равноценную работу, - данный аспект в первую очередь касается работающих мужчин и женщин. При оценке условий оплаты труда педагогов видно, что в государстве сформирован порядок назначения оплаты труда и определены критерии, на который данный порядок опирается.

Оценивая работу учителей, результаты которых преимущественно не измеряются количественно, нужно учитывать несколько критериев. Наличие педагогического образования один из тех объективных критериев, который влияет на значимость работы учителя, в силу чего относительные ценности не могут ограничиваться только количеством отработанных часов. Не исключено, что лицо и без педагогического образования может хорошо работать, тем не менее его навыки не могут быть оценены объективно, поэтому образование как гарантия качества является обоснованным требованием.

Правозащитник считает, что переходный период, предусмотренный пунктом 5 правил перехода закона Об образовании, до вступления в силу

части первой статьи 48 данного закона, был достаточен для того, чтобы работающие педагоги могли получить образование и рассчитывать на неснижение заработной платы.

5. Элкснисская основная школа Екабпилсского района подтверждает, что Р.Сирновича работает в указанной школе учителем латышского языка и литературы 5 – 9 классов с 1 сентября 1998 года. Ее заработная плата (ставка) установлена в соответствии с Правилами № 746, предусматривающие также применение коэффициента 0,78 к заработной плате тех педагогов, которые осваивают профессиональное высшее образование. В предоставленной школой информации указывается, что Р.Сирновиче в соответствии с правилами № 347 Кабинета министров от 3 октября 2000 года “Правила о требованиях, предъявляемых к необходимому для педагогов образованию и профессиональной квалификации” необходимо освоить профессиональное высшее образование с квалификацией “учитель латышского языка и литературы”. Профессиональное высшее педагогическое образование Р.Сирновича осваивает на Факультете гуманитарных и юридических наук Резекненской высшей школы.

6. Министерство образования и науки информирует, что в 2006./2007 учебном году в соответствии со ставкой оплаты труда, установленной пунктом 3 таблицы 4 приложения 1 Правил № 746, коэффициент 0,78 применяется к 2272 педагогам учреждений основного и среднего образования, 606 педагогам – подчиненных министерству учреждений профессионального образования, 568 педагогам – учреждений, подчиненных Министерству культуры. Приведенные цифры из года в год снижаются, поскольку минимум 80% из перечисленных педагогов осваивают образование, установленное нормативными актами.

Часть выводов

7. Статья 107 Конституции определяет, что “каждый работник имеет право получать оплату, соответствующую выполненной работе, но не ниже минимума, установленного государством, а также право на еженедельные выходные и ежегодный оплачиваемый отпуск”.

Основания конституционной жалобы не затрагивают право на еженедельные выходные и ежегодный оплачиваемый отпуск. Не оспаривается также несоответствие заработной платы педагога минимуму, установленному государством.

В конституционной жалобе Конституционный суд просят оценить, соответствует ли применение к заработной плате (ставке) коэффициента, установленного Правилами № 746, праву, содержащемуся в статье 107 Конституции, - получать оплату, соответствующую выполненной работе.

8. В Конституционном суде заведено дело о соответствии пункта 23.5. Правил № 746 статье 107 Конституции. Тем не менее, из содержания конституционной жалобы вытекает, что фактически оспаривается соответствие пункта 23.5. указанных правил. Пункт 23.1. Правил № 746 предусматривает, что к заработной плате (ставке), установленной пунктом 3 таблицы 4 приложения 1, применяется коэффициент 0,78 (с округлением производных до целых латов без сантимов) к педагогам, которые осваивают профессиональное высшее педагогическое образование.

Институция, издавшая Правила № 746, - Кабинет министров, руководствуясь тем, что заявительница конституционной жалобы педагог, осваивающий профессиональное высшее педагогическое образование,

фактически дал заключение о соответствии пункта 23.1. правил статье 107 Конституции.

Во время подготовки дела Кабинет министров дал пояснения по случаям применения обеих норм. А именно, дал указание на то, что пункт 23.1. правил подлежит применению в том случае, если в учебном заведении работает педагог без профессионального высшего педагогического образования. Наличие у заявительницы конституционной жалобы высшего образования и квалификации журналиста не соответствует требованиям нормативных актов, поэтому ей необходимо освоить квалификацию учителя латышского языка и литературы.

В свою очередь, пункт 23.5. применяется к педагогам, не имеющим профессионального высшего образования по соответствующей отрасли. Например, если учитель латышского языка желает преподавать иностранный язык, то ему следует поступить на соответствующую учебную программу, чтобы обрести право работать в качестве преподавателя иностранного языка. Право получать полную заработную плату за обучение иностранному языку он приобретает лишь после освоения учебной программы. То же самое касается и педагогов, которые получили высшее образование по предмету обучения соответствующей отрасли, например, квалификацию физика или химика, но не имеют педагогического образования, соответствующего требованиям нормативных актов. Полную оплату труда он сможет получать лишь после получения педагогического образования.

Ответ Экснисской основной школы в Конституционный суд подтверждает тот факт, что при определении заработной платы (ставки) Р.Сирновичи был применен пункт 23.1. Правил № 746.

Таким образом, по делу оценке подлежит соответствие пункта 23.1. Правил № 746 праву, содержащемуся в статье 107 Конституции, - получать оплату, соответствующую выполненной работе.

9. В оспариваемой норме Кабинет министров предусмотрел случай, когда педагогу с низкой профессиональной квалификацией к месячной заработной плате (ставка) применяется низкий коэффициент 0,78, установленный правилами.

Правила № 746 определяют порядок оплаты труда педагогов, размеры оплаты труда и объем рабочей нагрузки в учебных заведениях государства и самоуправлений. Указанные правила Кабинета министров изданы согласно статье 14 закона Об образовании. Пункт 16 данной статьи предусматривает, что Кабинет министров определяет порядок и размер оплаты труда педагогов. В свою очередь, пункт 22 данной статьи предусматривает, что Кабинет министров определяет объем рабочей нагрузки педагога. При этом, Кабинет министров опирается и на установленные статьей 53 закона Об образовании критерии, которые должны соблюдаться при определении оплаты труда педагогов. Такими критериями являются профессиональная квалификация, трудовой стаж и рабочая нагрузка.

10. Заявительница конституционной жалобы считает, что ее образование, полученные на курсах и семинарах знания, педагогический опыт и поощрения свидетельствуют о качестве ее работы и поэтому она имеет право получать соответствующую оплату труда за выполненную работу – “по ставке заработной платы, предусмотренной для педагогов с низкой профессиональной квалификацией”. В конституционной жалобе содержится просьба дать оценку тому, соответствует ли статье 107 Конституции норма, подразделяющая педагогов на группы по

квалификационному критерию и предусматривающей низкую оплату труда для педагогов одной группы за равнозначную работу.

11. Пункт 2 Правил № 746 определяет, что “педагогом с низкой профессиональной квалификацией считается педагог, имеющий профессиональное высшее педагогическое образование или высшее профессиональное (академическое) образование по соответствующей отрасли и педагогическое образование, соответствующее требованиям, установленным нормативными актами”.

В свою очередь, профессиональная квалификация педагога один из критериев, который учитывается, когда определяется, что в случае, указанном в оспариваемой норме, к низкой месячной заработной плате (ставке) педагога с низкой профессиональной квалификацией применяется коэффициент 0,78.

В связи с этим, следует проверить, соответствует ли применение коэффициента к заработной плате принципу правового равенства.

12. Конституционный суд во многих решениях указывал, что согласно принципу правового равенства государственным институциям запрещается издавать такие нормы, которые без разумного основания допускают различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых и сопоставимых условиях (*см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 5 декабря 2001 года по делу № 2001-07-0103, пункт 7 решения Конституционного суда от 26 марта 2004 года по делу № 2003-22-01*).

Одновременно Конституционный суд подчеркивал, что принцип правового равенства допускает и даже требует применять различное отношение к лицам, находящимся в различных условиях. Только в том

случае, если констатируется, что имеется объективное и разумное основание, принцип равенства допускает различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых условиях, или равное отношение к лицам, находящимся в различных условиях (*см., например, пункт 14 решения Конституционного суда от 2 ноября 2006 года по делу № 2006-07-01*).

Различное отношение не будет иметь объективного и разумного основания, если отсутствует легитимная цель или пропорциональные (соразмерные) отношения между избранными средствами и выдвинутыми целями (*см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 23 декабря 2002 года по делу № 2002-15-01*).

Чтобы разобраться в соответствии оспариваемой нормы принципу правового равенства, следует проверить:

находятся ли и какие лица в одинаковых и сопоставимых условиях;

предусматривается ли оспариваемой нормой различное отношение;

имеется ли у различного отношения объективное и разумное основание, а именно, присутствует ли легитимная цель и соблюден ли принцип соразмерности.

13. Выясняя, находятся ли и какие лица в одинаковых и по определенным критериям сопоставимых условиях, необходимо отыскать признаки, объединяющие такие группы (*см. пункт 12 решения Конституционного суда от 21 мая 2004 года по делу № 2003-23-01*).

В соответствии с частью второй статьи 51 закона Об образовании педагоги учебных заведений ответственны за свою работу, методику, приемы и результаты работы. Общие обязанности педагога, предусмотренные частью первой той же статьи, не дифференцируются в

зависимости от того, освоил или нет педагог профессиональное высшее педагогическое образование, которое соответствует профессиональным квалификационным требованиям, установленным Кабинетом министров. Учитывая то, что установленные законом обязанности педагога, а также ответственность за выполняемую работу одинаковы для всех педагогов, можно признать, что педагоги, имеющие профессиональное высшее педагогическое образование, находятся в одинаковых и сопоставимых условиях с педагогами, которые только сейчас осваивают такое образование. При этом, частью первой статьи 48 закона Об образовании четко определяется, что представители обеих приведенных групп имеют право работать в качестве педагога.

14. Если лица или группа лиц находятся в одинаковых и сопоставимых условиях, то следует выяснить, предусматривается ли оспариваемой нормой различное отношение. Пунктом 23.1. Правил № 746 предусматривается один из случаев, когда к заработной плате (ставке), установленной пунктом 3 таблицы 4 приложения 1 указанных правил, применяется коэффициент 0,78. А именно, данный коэффициент применяется к педагогам, осваивающим профессиональное высшее педагогическое образование. Стало быть, в отношении педагогов, освоивших педагогическое образование, установлена иная заработная плата по сравнению с теми педагогами, которые только сейчас осваивают профессиональное высшее педагогическое образование, соответствующее установленным признакам профессиональной квалификации.

В связи с этим оспариваемой нормой предусматривается различное отношение, поскольку в результате применения нормы в отношении педагогов, выполняющих сопоставимую работу, устанавливается различная оплата труда.

Чтобы разобраться, имеется ли у различного отношения объективное и разумное основание, следует выяснить, присутствует ли легитимная цель и соблюдается ли принцип соразмерности.

15. Целью закона “О регламентированных профессиях и признании профессиональной квалификации” является как обеспечение соответствия профессиональной деятельности установленным качественным требованиям и критериям, если такого рода деятельность связана с защитой интересов общества, безопасностью и охраной здоровья общества, так и защита отдельных общественно значимых профессий от появления непрофессиональных кадров, предъявляя к таким профессиям повышенные требования. Профессия педагога также как, например, профессия врача или архитектора, регламентируется и к ней предъявляются повышенные требования. Это означает, что к данной профессии предъявляются требования в отношении образования, квалификации и деятельности.

Статьей 112 Конституции предусматривается право каждого на образование. В свою очередь, целью закона Об образовании является обеспечение каждому жителю Латвии возможности развивать свой духовный и физический потенциал для формирования самостоятельной и развитой личности, члена общества и демократического Латвийского государства. Таким образом, предъявление повышенных требований к профессии педагога связано с необходимостью обеспечить предусмотренное статьей 112 Конституции право лица на образование, которое по существу означает право на качественное образование. Конституционный суд признал также, что “надлежащий уровень образования и науки является неотъемлемой предпосылкой успешного развития каждого государства” (*пункт 3.2. части выводов решения Конституционного суда от 20 мая 2003 года по делу № 2002-21-01*).

Кроме того, целью применения коэффициента, установленного оспариваемой нормой, является способствовать по возможности скорейшему получению педагогического образования, которое одновременно как обеспечивает оказание качественного образования, так и наделяет педагога правом получать оплату труда, к которой не применяется соответствующий коэффициент.

В связи с этим, цель содержащегося в оспариваемой норме ограничения можно признать направленной на защиту благосостояния общества. Термин “благосостояние общества”, несомненно, охватывает прежде всего общие материальные аспекты общественного благосостояния, к которым относятся различные мероприятия, направленные на увеличение или распределение общей материальной выгоды общества между членами

общества. “Однако понятие “благосостояние общества” охватывает и нематериальные аспекты, которые необходимы для гармоничного по возможности функционирования общества” (*Levits E. Cilvēktiesību piemērošanas pamatjautājumi Latvijā // Cilvēktiesības Latvijā un pasaulē, I.Ziemeles redakcijā. Rīga, 2000, с.с. 286 – 287*).

Таким образом, ограничение, содержащееся в оспариваемой норме, имеет легитимную цель, а именно – обеспечение прав других людей на образование и благосостояние общества.

16. Анализируя соответствие оспариваемой нормы принципу соразмерности, надлежит выяснить, не вызывает ли применение нормы большего ущерба для прав и законных интересов лица по сравнению с теми выгодами, которые приобретаются обществом.

При определении оплаты труда, соответствующей выполняемой работе, не допускается ее снижение по таким критериям, как пол, национальность, гражданство, политические и религиозные убеждения, или какому-то иному критерию, если только это не связано с профессиональными навыками, необходимыми для выполнения работы.

Можно согласиться с мнением, высказанным в ответном письме Кабинета министров, что “признанный государством документ, удостоверяющий наличие высшего образования, подтверждает освоение объема образования, предусмотренного стандартами и программой государственного образования, позволяя таким образом считать и полагаться на то, что лицо освоило объем знаний и опыта, необходимых для выполнения соответствующей профессиональной работы. В свою очередь, неформальное образование, получаемое на курсах, организуемых вне формального образования, не дает необходимого подтверждения. Опыт также не дает должного подтверждения” (*материалы дела, с. 32*).

В соответствии со статьей 8 закона Об образовании программы высшего образования не могут осваиваться в самообразовательной форме. Это означает, что законодатель не счел возможным учитывать только опыт, достижения и другие показатели работы педагога, признав таким образом, что лицо, не имеющее образования и профессиональной квалификации, соответствующих профессии педагога, что подтверждается признанным государством документом об образовании, не освоило объема навыков, знаний и отношений, необходимых для профессии.

Применение установленного коэффициента, при том, что это не единственный способ определения дифференцированной оплаты труда, учитывая установленные законом Об образовании критерии, тем не менее

возможно и в данном случае является допустимым средством. Если игнорировать установленные законом критерии, то определение оплаты труда, соответствующей выполняемой работе, будет невозможно, поскольку сложилась бы такая ситуация, когда несправедливо уравнилась бы оплата труда педагогов с различной профессиональной квалификацией. Тем не менее, и ныне существующее правовое регулирование позволяет учитывать результаты индивидуальной работы педагога и назначать ему доплату за качество работы. А именно – пунктом 29 Правил № 746 определяется, что каждый педагог, учитывая его личный трудовой вклад и качество работы, материально стимулируется, для чего используются сэкономленные средства фонда оплаты труда.

Обоснованно утверждение Кабинета министров, что педагогический опыт лица и полученные поощрения могут свидетельствовать о качестве работы лица. Полученные поощрения свидетельствуют о добросовестном отношении педагога к работе, выполненной на определенном этапе, и о том, что лицо отлично справлялось с определенными трудовыми обязанностями. Тем не менее, чтобы брать в расчет такой критерий при определении качества работы, требуется отдельная оценка индивидуальных случаев.

Следует учитывать также требование, установленное пунктом 3 части первой статьи 51 закона Об образовании, а именно, что педагог имеет обязанность постоянно совершенствовать свое образовательное и профессиональное мастерство. Даже в том случае, когда заявительница конституционной жалобы обладает необходимым для профессии педагога образованием, она обязана восполнять свои знания, причем подобное дополнительное образование не может заменить формального образования.

Информация Элкснисской основной школы, в которой указывается, что Р.Сирновича получала доплаты за качественную работу, свидетельствует о высоких показателях ее работы (см. материалы дела, с. 39). Тем не менее, заявительница конституционной жалобы не освоила профессиональной квалификации, необходимой для работы педагогом, поэтому к выплачиваемой ей зарплате применяется коэффициент 0,78.

Таким образом, оспариваемая норма подлежит признанию соответствующей принципу правового равенства.

17. Заявительница конституционной жалобы утверждает, что оспариваемой нормой нарушается принцип правового доверия, поскольку Правила № 746, предусматривающие случаи, когда к заработной плате педагога применяется коэффициент, приняты только в 2004 году и в то время, когда она вступала в трудовые правоотношения, не было никаких указаний на то, что за выполненную работу возможно только частичная оплата труда.

При этом, заявительница конституционной жалобы не оспаривает часть первую статьи 48 закона Об образовании, предусматривающей, что педагогом имеет право работать лицо, имеющее педагогическое образование или осваивающее педагогическое образование, соответствующее профессиональным квалификационным требованиям, установленным Кабинетом министров. Не оспаривается пункт 5 правил перехода закона Об образовании, регламентирующий порядок вступления в силу статьи 48 указанного закона. Не оспаривается часть вторая статьи 49 закона Об образовании, предусматривающей, что профессиональную квалификацию педагога удостоверяет диплом о высшем педагогическом образовании или соответствующий сертификат. Не оспаривается также статья 53 того же закона, предусматривающей, что оплата труда педагога,

среди прочего, определяется в соответствии с профессиональной квалификацией педагога.

В связи с этим в деле имеется спор не по критериям, влияющим на определение размера заработной платы, а скорее о том, имело ли лицо право полагаться на то, что к заработной плате не будет применяться коэффициент, установленный пунктом 23.1. Правил № 746.

17.1. Право получать оплату, соответствующую выполняемой работе, тесно связано с принципами правового государства, включающие в себя и принцип правового доверия. Данный принцип гласит, что государственные учреждения в своей деятельности должны быть последовательными в отношении издаваемых ими нормативных актов и соблюдать правовое доверие, формируемое у людей на основании конкретного нормативного акта (см.: *Hartly T.C. The Foundation of European Community Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community. Oxford, Clarendon Press, 1994*).

В свою очередь, индивид в соответствии с указанным принципом может полагаться на постоянство и неизменчивость законно изданных правовых норм. Он может уверенно планировать свое будущее, рассчитывать на предоставленные нормой права. Значение действия принципа правового доверия состоит и в том, законно, обоснованно и неизменно ли полагательство лица на правовую норму, а также в том, является ли правовое регулирование по своей сути достаточно определенным и неизменчивым, чтобы ему можно было довериться (см. пункт 3.2. части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01). При этом следует учитывать, что по указанному принципу могут охраняться только те права, которые лицу

уже однажды были предоставлены (см. пункт 8 решения Конституционного суда от 25 октября 2004 года по делу № 2004-03-01).

Конституционный суд указывал, что основной задачей принципа правового доверия является защита прав лица в случаях, когда в результате изменения правового регулирования происходит или возможно ухудшение правового положения частных лиц (см. пункт 21 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01).

Конституционный суд признал также, что принцип правового доверия все же не запрещает вносить в существующее правовое регулирование изменения, однако сами изменения должны соответствовать известным требованиям. Конституционный суд приходил к выводу, что в демократическом правовом государстве принцип правового доверия требует, чтобы при внесении подобных изменений законодателю следует предусмотреть щадящий переход на новое регулирование (см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 25 марта 2003 года по делу № 2002-12-01, пункт 18 решения Конституционного суда от 8 марта 2006 года по делу № 2005-16-01).

17.2. Закон Об образовании был принят Сэйдмом 29 октября 1998 года и вступил в силу с 1 июня 1999 года. В соответствии с частью первой статьи 48 закона “педагогом имеет право работать лицо, имеющее педагогическое образование или осваивающее педагогическое образование, соответствующее профессиональным квалификационным требованиям, установленным Кабинетом министров”.

Учитывая то, что во время принятия закона Об образовании в учебных заведениях работало очень много педагогов с несоответствующим образованием, пункт 5 правил перехода закона

определял, что часть первая статьи 48 закона вступает в силу с 1 сентября 2000 года. В свою очередь, изменениями к правилам перехода закона Об образовании от 10 мая 2001 года и 5 февраля 2004 года в отношении отдельных категорий педагогов были установлены более поздние даты для вступления в силу соответствующих норм.

Стало быть, Кабинет министров в ответном письме обоснованно указывает, что педагоги, работавшие в учебных заведениях, были своевременно информированы о требованиях, предъявляемых к образованию и профессиональной квалификации педагога и, учитывая то, часть вторая статьи 53 закона Об образовании осталась без изменений, педагогам нужно было знать о том, что их оплата труда будет зависеть от полученного образования и квалификации.

17.3. Правила № 746, согласно которым для определения заработной платы (ставки) педагога предусматривается применение коэффициента, были приняты в 2004 году. Таким образом, с того момента, когда в закон было введено требование в отношении педагогического образования (с 1 июня 1999 года), прошло несколько лет, в течение которых работающие педагоги, не имевшие соответствующей профессиональной квалификации, могли получить образование, не столкнувшись с применением коэффициента к заработной плате.

В свою очередь, пункт 22 Правил № 746 предусматривает, что в том случае, “если определенная в соответствии с настоящими правилами месячная заработная плата (ставка) педагога ниже месячной заработной платы (ставки), установленной до дня вступления в силу настоящих правил, педагогу на той же или вышестоящей должности

выплачивается разница заработной платы (ставки) (в рамках фонда оплаты труда соответствующего учебного заведения)».

Справка, выданная Элкснисской основной школой, также подтверждает выплату заявительнице конституционной жалобы разницы в заработной плате (*см. материалы дела, с.с. 14–15, 38*).

17.4. Обоснованно мнение Правозащитника о том, что “законодатель требует, чтобы работающие педагоги имели педагогическое образование, и право работать педагогом для лиц, которые только сейчас осваивают такое образование, является исключением, необходимым в сегодняшней ситуации в Латвии, когда не хватает педагогов и к работе необходимо привлекать студентов-педагогов. Оспариваемая норма распространяется на переходный период, пока лицо осваивает педагогическое образование, и целью нормы является мотивировать лиц не затягивать с получением образования, поскольку сразу же после получения образования выплачивается зарплата по полной ставке”(с*м. материалы дела, с. 56*).

Предусмотренный Правилами № 746 коэффициент не применяется постоянно, а в течение определенного времени, длительность которого зависит от самого педагога. В соответствии с пунктом 10 правил – “перерасчет заработной платы производится со следующего рабочего дня после предъявления документа, подтверждающего смену профессиональной квалификации”. В связи с этим педагог заинтересован в скорейшем получении соответствующего образования и профессиональной квалификации.

Таким образом, оспариваемая норма соответствует принципу правового доверия.

Постановляющая часть

На основании статей 30 – 32 закона О Конституционном суде,
Конституционный суд

постановляет:

Признать пункт 23.1. правил № 746 Кабинета министров от 24 августа 2004 года „Правила об оплате труда педагогов” соответствующим статье 107 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу со дня его опубликования.

Председатель судебного заседания

Г.Кутрис