

«Мой профсоюз»

№04 от 23 января 2020 года

Комментарии к Единым рекомендациям по установлению а федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2020 год

В прошлом номере «МП» мы опубликовали Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2020 год, утвержденные Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений. Что изменилось в документе по сравнению с прошлым годом, на какие положения в нем необходимо обратить особое внимание? Члены межведомственной рабочей группы от Общероссийского Профсоюза образования в помощь профсоюзным организациям и их лидерам подготовили комментарии к Единым рекомендациям.

К разделу I «Общие положения»

Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2020 г., утвержденные Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений 24 декабря 2019 г. (протокол №11) (далее - Единые рекомендации; РТК), предусматривают в данном разделе, что Единые рекомендации учитываются Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при определении объемов финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений и разработке законов и иных нормативных правовых актов по оплате труда работников указанных учреждений.

В обязательном порядке положения, содержащиеся в Единых рекомендациях, должны учитываться при разработке нормативных правовых актов по оплате труда на всей территории Российской Федерации в части, регулируемой федеральными законами, иными федеральными нормативными правовыми актами.

Так, при разработке и совершенствовании систем оплаты труда обязательным является формирование фиксированных размеров окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, содержание которых должно соответствовать определениям, предусмотренным статьей 129 Трудового кодекса РФ (далее - ТК РФ).

В сфере образования при разработке систем оплаты труда необходимо учитывать особенности, непосредственно связанные с оплатой труда педагогических работников, содержащиеся в статье 333 ТК РФ, в соответствии с которыми федеральным нормативным правовым актом (приказ Минобрнауки России от 22 декабря 2012 г. №1061) для отдельных педагогических работников установлены нормы часов педагогической работы за ставку заработной платы, являющиеся расчетными величинами при исчислении заработной платы в зависимости от фактического объема учебной (преподавательской) или педагогической работы.

Вместе с тем оплата труда по должностям педагогических работников, для которых предусмотрена продолжительность рабочего времени, должна осуществляться на основе должностных окладов.

К разделу II «Принципы формирования федеральной, региональных и муниципальных систем оплаты труда»

При применении данного раздела необходимо обратить внимание на следующие принципы, на основе которых должны формироваться федеральная, региональные и муниципальные системы оплаты труда. Подпунктом «г» пункта 4 предусмотрено обеспечение зависимости заработной платы каждого работника от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда без ограничения ее максимальным размером. Руководствуясь указанным положением, следует учесть, что от перечисленных показателей или условий работы зависит именно заработная плата работников, а не конкретные размеры их окладов (должностных окладов) или ставок заработной платы, понятия и определения которых содержатся в статье 129 ТК РФ. В соответствии с положением, содержащимся в подпункте «д» (вытекает из части второй ст. 22 Трудового кодекса РФ), основополагающим принципом формирования федеральной, региональных и муниципальных систем оплаты труда является обеспечение равной оплаты за труд равной ценности, в том числе при установлении размеров окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, выплат компенсационного и стимулирующего характера, а

также недопущение какой бы то ни было дискриминации - различий, исключений и предпочтений, не связанных с деловыми качествами работников и результатами их труда, а также результатами деятельности учреждений.

Из этого следует, что работодатель, определяя условия оплаты труда работников образовательной организации, выполняющих одинаковые трудовые функции, то есть занимающих одну и ту же должность (входящих в один и тот же квалификационный уровень профессиональной квалификационной группы), обязан не допускать различий при установлении окладов (должностных окладов) или ставок заработной платы. Раздел II Единых рекомендаций дополнен еще одним, не менее значимым принципом формирования федеральной, региональных и муниципальных систем оплаты труда (подпункт «ж»).

Во-первых, определено, что установление окладов (должностных окладов), ставок заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений должно осуществляться на основе квалификационных уровней профессиональных квалификационных групп. Во-вторых, предусмотрено, что установление окладов (должностных окладов), ставок заработной платы работников осуществляется:

- с учетом правовых позиций, изложенных в постановлениях Конституционного суда от 7 декабря 2017 г. №38-П, от 28 июня 2018 г. №26-П, от 11 апреля 2019 г. №17-П и от 16 декабря 2019 г. №40-П (далее - Конституционный суд; постановления Конституционного суда №38-П, 26-П, 17-П, 40-П);

- с учетом перечня поручений Президента Российской Федерации по установлению требований к отраслевым системам оплаты труда. Ученые-правоведы отмечают, что правовые позиции Конституционного суда имеют два существенных свойства. Первое из них состоит в том, что правовая позиция Конституционного суда носит общий характер, то есть распространяется не только на ту конкретную ситуацию, которая стала предметом рассмотрения в Конституционном суде, но и на все аналогичные (тождественные, сходные) ситуации, имеющие место в правовой практике. Вторым характерным свойством правовых позиций Конституционного суда, как и итогового решения в целом, является их официальный и обязательный характер.

Представляется целесообразным привести извлечение из постановления Конституционного суда №17-П, в котором Конституционный суд наиболее полно сформулировал правовые позиции относительно института минимального размера оплаты труда или минимальной заработной платы в субъекте РФ:

«Конституционный суд Российской Федерации в ряде своих решений сформулировал следующие правовые позиции относительно института минимального размера оплаты труда и минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации:

институт минимального размера оплаты труда по своей конституционно-правовой природе предназначен для установления того минимума денежных средств, который должен быть гарантирован работнику в качестве вознаграждения за выполнение трудовых обязанностей с учетом прожиточного минимума (постановление от 27 ноября 2008 года №11-П); вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда гарантируется каждому, а следовательно, определение его величины должно основываться на характеристиках труда, свойственных любой трудовой деятельности, без учета особых условий ее осуществления; это согласуется с социально-экономической природой минимального размера оплаты труда, которая предполагает обеспечение нормального воспроизводства рабочей силы при выполнении простых неквалифицированных работ в нормальных условиях труда с нормальной интенсивностью и при соблюдении нормы рабочего времени (постановление №38-П);

положения статей 129 и 133 Трудового кодекса Российской Федерации не затрагивают правил определения заработной платы работника и системы оплаты труда, при установлении которой каждым работодателем должны в равной мере соблюдаться как норма, гарантирующая работнику, полностью отработавшему за месяц норму рабочего времени и выполнившему нормы труда (трудовые обязанности), заработную плату не ниже минимального размера оплаты труда, так и требования о повышенной оплате труда при осуществлении работы в условиях, отклоняющихся от нормальных (определения от 1 октября 2009 года N 1160-О-О и от 17 декабря 2009 года №1557-О-О);

Из приведенных правовых позиций следует, что оспариваемые положения статей 129, 133 и 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации в системной связи с его статьями 149, 152 - 154 предполагают наряду с соблюдением гарантии об установлении заработной платы не ниже минимального размера оплаты труда определение справедливой заработной платы для каждого работника в зависимости от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда, а также повышенную оплату труда в условиях, отклоняющихся от нормальных, в том числе при работе в ночное время, сверхурочной работе, работе в выходные и нерабочие праздничные дни.

Соответственно, каждому работнику в равной мере должны быть обеспечены как заработная плата в размере не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (минимальной

заработной платы), так и повышенная оплата в случае выполнения работы в условиях, отклоняющихся от нормальных, в том числе за сверхурочную работу, работу в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни. В противном случае месячная заработная плата работников, привлеченных к выполнению работы в условиях, отклоняющихся от нормальных, не отличалась бы от оплаты труда лиц, работающих в обычных условиях, то есть работники, выполнявшие сверхурочную работу, работу в ночное время, в выходной или нерабочий праздничный день (то есть в условиях, отклоняющихся от нормальных), оказывались бы в таком же положении, как и те, кто выполнял аналогичную работу в рамках установленной продолжительности рабочего дня (смены), в дневное время, в будний день. Таким образом, взаимосвязанные положения статьи 129, частей первой и третьей статьи 133 и частей первой - четвертой и одиннадцатой статьи 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагают включения в состав заработной платы (части заработной платы) работника, не превышающей минимального размера оплаты труда, повышенной оплаты сверхурочной работы, работы в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни».

Следует отметить, что изложенные в постановлении Конституционного суда правовые позиции основывались на тех конкретных ситуациях, по которым состоялись судебные постановления.

К примеру, в том же постановлении №17-П Конституционный суд прямо указал, что «как следует из судебных постановлений, принятых по делу заявителя, работу во вредных условиях труда он не осуществлял, соответствующие выплаты для него не предусмотрены». Исходя из этого, предметом рассмотрения Конституционного суда не являлся случай неправомерного включения в состав МРОТ выплаты за работу во вредных условиях труда, а рассматривался вопрос, связанный с повышенной оплатой за сверхурочную работу, работу в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни.

Однако это не означает, что если бы речь шла о полностью отработанном времени при выполнении простых неквалифицированных работ во вредных условиях труда, то Конституционный суд рассмотрел бы вопрос о повышенной оплате за вредные условия труда сверх МРОТ за указанную работу иначе. Иное бы противоречило правовым позициям, сформулированным Конституционным судом относительно института минимального размера оплаты труда, поскольку месячная заработная плата работника за полностью отработанное время, привлеченного к выполнению работы во вредных условиях труда, не отличалась бы от оплаты труда лиц, работающих в обычных условиях, которым гарантируется за полностью отработанное время оплата труда не ниже МРОТ.

Представляется, что Конституционным судом не могло бы быть принято иного решения, если бы, к примеру, учитель или воспитатель обратились в Конституционный суд, оспаривая судебные постановления, в которых признана правомерной оплата труда не ниже МРОТ, в состав которого фактически включена (полностью или частично) оплата за квалификационную категорию либо за преподавательскую (педагогическую) работу сверх норм часов, установленных за ставку заработной платы, либо за осуществление классного руководства, либо оплата премии.

Подобное обращение могло быть обосновано тем, что в отношении этих работников нарушен принцип обеспечения справедливой заработной платы в зависимости от их квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда, по сравнению с работниками, не имеющими квалификационной категории, не выполняющими работу сверх установленных норм за ставку заработной платы или функции классного руководства, не представленными к премии.

Что касается положений, предусмотренных подпунктом «ж» п. 4 и подпунктами «е», «и» пункта 7 Единых рекомендаций, об учете при установлении окладов (должностных окладов), ставок заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений перечня поручений Президента Российской Федерации, то перечень поручений Президента Российской Федерации по установлению требований к отраслевым системам оплаты труда от 8 октября 2019 года связан:

- с внесением изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, направленных на наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по установлению требований к отраслевым системам оплаты труда;

- с принятием необходимых нормативных правовых актов, направленных на:

- утверждение требований к структуре заработной платы работников, включая установление доли гарантированных выплат по должностным окладам (ставкам) в структуре заработной платы;

- неснижение компенсационных и иных выплат; установление единого перечня выплат стимулирующего характера и единого перечня компенсационных выплат, а также условий назначения указанных выплат работникам;

- внедрение системы подготовки и формирования кадрового резерва управленческих кадров.

К разделу III «Перечень норм и условий оплаты труда, регламентируемых федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации»

Данный раздел предусматривает положения, установленные Трудовым кодексом Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, которые являются обязательными для применения на всей территории Российской Федерации. Прежде всего, с учетом правовых позиций Конституционного суда, изложенных в постановлениях №38-П, №26-П, №17-П, №17-П и №40-П, следует осуществлять:

- применение минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом (с 1 января 2020 года - в размере 12130 руб.);
- регулирование порядка, размеров и условий определения выплат компенсационного характера.

Необходимо также учесть, что оплата труда работников, занятых на условиях неполного рабочего времени, либо на условиях совместительства (внешнего или внутреннего), размеры окладов (должностных окладов), ставок заработной платы которых по занимаемым должностям установлены в размере ниже МРОТ, следует исчислять с 1 января 2020 года пропорционально отработанному времени из размера МРОТ, составляющего 12130 руб. Регулирование порядка, размеров и условий определения выплат компенсационного характера в указанных случаях следует осуществлять с учетом правовых позиций Конституционного суда, изложенных в постановлениях №38-П, №26-П, №17-П, и №40-П, то есть сверх пропорционально исчисленного исходя из МРОТ размера оплаты труда за неполное отработанное время или работу по совместительству. Такой порядок исчисления месячной заработной платы в указанных случаях должен применяться в рамках каждого трудового договора, заключенного о работе с неполным рабочим временем, в том числе на условиях внутреннего совместительства у того же работодателя в аналогичной или иной должности.

Согласно разделу III Единых рекомендаций (подпункт «д» пункта 5) по-прежнему обязательным для применения в государственных и муниципальных учреждениях, в том числе образовательных, является Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих, Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих.

Напомним, что применение профессиональных стандартов, на которые также дается ссылка в этом разделе, необходимо осуществлять с учетом разъяснения Минтруда России (письмо от 6 июня 2017 г. №14-2/10/В-4361), в котором определено, что профессиональный стандарт разрабатывается на вид профессиональной деятельности, а не на должность служащего или

профессию рабочего. При использовании профессионального стандарта следует принять во внимание, что он описывает профессиональную деятельность, но не стандартизирует должностные обязанности работника, а лишь приводит возможные наименования должностей работников, выполняющих ту или иную обобщенную трудовую функцию. Таким образом, при определении должностных обязанностей работников по-прежнему необходимо применять Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих.

К разделу IV «Системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений»

В разделе IV следует обратить внимание:

на подпункт «а» пункта 7, в соответствии с которым установление и изменение (совершенствование) систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений осуществляются с учетом недопущения в 2020 году снижения установленных указами Президента Российской Федерации от 2012 года показателей оплаты труда отдельных категорий работников государственных и муниципальных учреждений;

- на подпункты «г», «е» и «з» пункта 7, согласно которым обеспечение государственных гарантий по оплате труда; установление окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, а также выплат за выполнение сверхурочных работ, работ в ночное время, за выполнение работ в других условиях, отклоняющихся от нормальных, за выполнение работ в выходные и нерабочие праздничные дни осуществляется, в том числе с учетом правовых позиций Конституционного суда, изложенных в постановлениях №38-П, №26-П, №17-П, №17-П и №40-П;

- на подпункт «и» пункта 7, в котором впервые предусмотрено, что установление и изменение (совершенствование) систем оплаты труда работников осуществляется с учетом фонда оплаты труда, сформированного на календарный год, обеспечивающего установление окладов (должностных окладов), ставок заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений, во-первых, на основе применения квалификационных уровней профессиональных квалификационных групп, во-вторых, - с учетом правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации, изложенных в постановлениях №38-П, №26-П, №17-П и №40-П, в-третьих - с учетом перечня поручений Президента Российской Федерации по установлению требований к отраслевым системам оплаты труда;

К разделу V «Системы оплаты труда работников федеральных государственных учреждений»

Раздел пополнился положением, в котором наряду с описанием основных принципов формирования систем оплаты труда работников

федеральных государственных учреждений, устанавливаемых и изменяемых учреждениями самостоятельно коллективными договорами, локальными нормативными актами, предусматривается необходимость учета положений разделов II-IV Единых рекомендаций, пояснения по применению которых содержатся в настоящем Комментарии.

Наряду с учетом положений, содержащихся в разделах II-IV Единых рекомендаций, в подпункте «б» пункта 10 и в подпункте «б» пункта 14 раздела V Единых рекомендаций также указывается на необходимость учета правовых позиций Конституционного суда, изложенных в постановлениях №38-П, №26-П, №17-П и №40-П.

К разделу VII «Формирование фондов оплаты труда в государственных и муниципальных учреждениях»

В пунктах 28 и 29 Единых рекомендаций при формировании фонда оплаты труда в федеральных государственных учреждениях, а также в государственных и муниципальных учреждениях, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предусматривается необходимость учета положений, предусмотренных подпунктом «и» пункта 7 Единых рекомендаций, согласно которым установление и изменение (совершенствование) систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений осуществляются с учетом фонда оплаты труда, сформированного на календарный год, обеспечивающего установление окладов (должностных окладов), ставок заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений на основе применения квалификационных уровней профессиональных квалификационных групп с учетом правовых позиций Конституционного суда, изложенных в постановлениях №38-П, №26-П, №17-П и №40-П, а также с учетом перечня поручений Президента Российской Федерации по установлению требований к отраслевым системам оплаты труда.

Подробный комментарий по применению положений, связанных с правовыми позициями Конституционного суда, изложенных в постановлениях №38-П, №26-П, №17-П и №40-П, а также с перечнем поручений Президента Российской Федерации по установлению требований к отраслевым системам оплаты труда, дан к разделам II-III Единых рекомендаций.

К разделу VIII «Системы оплаты труда работников государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений»

В пункте 30 Единых рекомендаций наряду с описанием основных принципов формирования систем оплаты труда работников государственных

учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений, устанавливаемых соглашениями, коллективными договорами, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, содержащими нормы трудового права, законами и иными нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, предусматривается необходимость учета положений, предусмотренных в разделах II-IV настоящих рекомендаций.

Смотри комментарии к данным разделам Единых рекомендаций.

К разделу IX «Особенности формирования систем оплаты труда работников сферы образования»

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления и руководителям государственных и муниципальных образовательных учреждений при формировании систем оплаты труда педагогических и иных работников сферы образования в 2020 году необходимо иметь в виду следующее.

1. Прежде всего, руководствоваться разделом VIII. «Системы оплаты труда работников государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений», в соответствии с которым согласно п.30 системы оплаты труда работников государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений формируются с учетом положений, предусмотренных в разделах II-IV настоящих рекомендаций, то есть с учетом правовых позиций Конституционного суда, изложенных в постановлениях №38-П, №26-П, №17-П и №40-П, а также с учетом перечня поручений Президента Российской Федерации по установлению требований к отраслевым системам оплаты труда.

2. Не допускать снижения уровня заработной платы работников образовательных учреждений, в том числе педагогических работников, достигнутого в 2019 году и определяемого на основе статистических данных Федеральной службы государственной статистики.

3. В целях развития кадрового потенциала, повышения престижности и привлекательности педагогической профессии совершенствование систем оплаты труда педагогических и иных работников рекомендуется осуществлять:

- на основе применения квалификационных уровней профессиональных квалификационных групп, утвержденных в установленном порядке, то есть обеспечивать соблюдение одного из принципов формирования федеральной, региональных и муниципальных

систем оплаты труда, содержащихся в подпункте «ж» пункта 4 раздела II Единых рекомендаций;

- с учетом перераспределения средств, предназначенных для оплаты труда в организациях, так, чтобы на установление окладов (должностных окладов), ставок заработной платы работников направлялось не менее 70 процентов фонда оплаты труда организации (без учета части фонда оплаты труда, предназначенного на выплаты компенсационного характера, связанные с работой в местностях с особыми климатическими условиями, в сельской местности, а также в организациях, в которых за специфику работы выплаты компенсационного характера предусмотрены по двум и более основаниям).

4. Определять предельную долю расходов на оплату административно-управленческого и вспомогательного персонала в фонде оплаты труда образовательных учреждений в объеме не более 40 процентов.

5. Обеспечивать формирование систем оплаты труда работников общеобразовательных организаций, в том числе прозрачность порядка, условий и критериев установления выплат стимулирующего характера, с учетом методических рекомендаций по формированию системы оплаты труда работников общеобразовательных организаций, направленных руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования (письмо Минобрнауки России от 29 декабря 2017 г. №ВП-1992/02), в том числе:
- учесть, что в целях обеспечения равной оплаты за труд равной ценности педагогическим работникам, поименованным в пунктах 2.3 - 2.8 приложения 1 к приказу №1601, заработную плату за фактический объем учебной (преподавательской) или педагогической работы следует исчислять из размеров ставок заработной платы, установленных по квалификационным уровням профессиональных квалификационных групп, без каких-либо повышающих коэффициентов, повышений в процентах или в рублях.

Комментарий подготовлен членами межведомственной рабочей группы по разработке Единых рекомендаций Т.В.КУПРИЯНОВОЙ и В.Н.ПОНКРАТОВОЙ

Приказ Минобрнауки России от 22 декабря 2012 г. №1061 «О продолжительности рабочего времени (нормах часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников и о порядке определения учебной нагрузки педагогических работников, оговариваемой в трудовом договоре» (зарегистрировано Минюстом России 25 февраля 2015 г., регистрационный №36204) с изменениями и дополнениями (далее - приказ Минобрнауки России №1061).

Согласно пункту 164 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2020 год, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 26 декабря 2019 г. №3205-р, предусматривается разработка законопроекта «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части уточнения полномочий по установлению требований к отраслевым системам оплаты труда работников бюджетной сферы)». Срок представления в Правительство Российской Федерации - январь 2020 г.; срок внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации - март 2020 г.

Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 26 августа 2010 г. №761н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования» (зарегистрирован Минюстом России 6 октября 2010 г., регистрационный №18638) с изменением, внесенным приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31 мая 2011 г. №448н (зарегистрирован Минюстом России 1 июля 2011 г., регистрационный №21240). Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 11 января 2011 г. №1н «Об утверждении Единого квалификационного справочника руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов высшего профессионального и дополнительного профессионального образования» (зарегистрирован в Минюсте России 23 марта 2011 г., регистрационный №20237).

❖ Оплата труда