

Комментарий
к Единым рекомендациям по установлению на федеральном,
региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников
государственных и муниципальных учреждений на 2022 год

Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений утверждены Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2022 год (протокол № 11 от 23 декабря 2021 г.) (далее – Единые рекомендации; РТК).

Единые рекомендации разрабатывались межведомственной рабочей группой, в состав которой входили представители различных общероссийских профсоюзов, включая представителей Совета Ассоциации профсоюзов работников непроизводственной сферы Российской Федерации (далее – Совет Ассоциации), занимавших наиболее активную позицию по отстаиванию социальных трудовых прав и интересов как работников образования, здравоохранения и культуры, так и в целом работников государственных и муниципальных учреждений.

Прежде всего, замечания и предложения Совета Ассоциации были связаны с общими вопросами оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений, касающимися установления окладов (должностных окладов), ставок заработной платы с учетом минимального размера оплаты труда, устанавливаемого федеральным законом.

В результате согласования социальными партнерами подпункт «ж» пункта 4, связанный с установлением окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, был изложен в двух абзацах: первый абзац сформулирован для случаев их установления в рамках соответствующих пилотных проектов; второй абзац – для всех остальных случаев при установлении минимальных окладов (должностных окладов), ставок заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений.

Принципом формирования системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях согласно абзацу второму подпункта «ж» пункта 4 является «учет при установлении минимальных окладов (должностных окладов), ставок заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений за исполнение трудовых (должностных) обязанностей за календарный месяц либо за норму труда (норму часов педагогической работы в неделю (год) за ставку заработной платы за календарный месяц) установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, применяемого с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в постановлениях 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., а также утверждаемых Правительством Российской Федерации требований к системам оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений».

Поскольку для сферы образования (в отличие от сферы здравоохранения) требования к системам оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений Правительством Российской Федерации еще не сформированы, то при определении минимальных окладов (должностных окладов), ставок заработной платы работников сферы образования применяется минимальный размер оплаты труда, утверждаемый федеральным законом (МРОТ) с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в постановлениях 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.

В научной литературе определение понятия «правовые позиции Конституционного Суда» – это установления (положения) общеобязательного характера, как правило, снимающие конституционно-правовую неопределенность, разрешая возникшую конституционно-

правовую проблему, которая распространяется не только на конкретную ситуацию, ставшую предметом рассмотрения в Конституционном Суде, но и на все аналогичные (тождественные, сходные) ситуации, имеющие место в правовой практике.

Сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации правовые позиции имеют, прежде всего, значение в деятельности самого Конституционного Суда, как основания принимаемых им в дальнейшем решений, а также являются ориентиром для нормотворческих органов и правоприменителей.

Решения и содержащиеся в них правовые позиции Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (ст. 6 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-КФЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Предметом для обращения граждан в Конституционный Суд, вытекающих из перечисленных в подпункте «ж» пункта 4 Единых рекомендаций постановлений Конституционного Суда, является их несогласие с включением в состав минимального размера оплаты труда, устанавливаемого федеральным законом (далее – МРОТ), различных компенсационных выплат при применении положения части третьей статьи 133 Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ), предусматривающего, что «месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда».

С 1 января 2022 года МРОТ в соответствии с Федеральным законом от 6 декабря 2021 года № 406-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» составляет 13

890 рублей.

Как известно, согласно постановлениям Конституционного Суда в состав МРОТ не должны включаться выплаты, связанные с работой в местностях с особыми климатическими условиями, с работой в условиях, отклоняющихся от нормальных, предусмотренных статьей 149 ТК РФ (при выполнении работ различной квалификации, совмещении профессий (должностей), сверхурочной работе, работе в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни и при выполнении работ в других условиях, отклоняющихся от нормальных).

В комментариях Профсоюза к Единым рекомендациям на 2020 и 2021 годы обращалось внимание на то, что помимо решения основного вопроса, поставленного заявителями, Конституционный Суд касается определения института минимального размера оплаты труда в целом, а также обращает внимание на то, что вознаграждение за труд не ниже МРОТ гарантируется каждому, а определение размера оплаты труда должно основываться на характеристиках труда.

Обращалось также внимание на то, что отсутствие отдельного постановления Конституционного Суда по вопросу той или иной компенсационной выплаты, которая не может включаться в состав МРОТ, к примеру, за работу с вредными и (или) опасными условиями труда не означает, что правоприменители вправе обеспечивать работникам заработную плату не ниже МРОТ за счет этой выплаты полностью или частично.

Принимая во внимание, что ставки заработной платы учителей в большинстве субъектов Российской Федерации установлены существенно ниже МРОТ, в комментариях к Единым рекомендациям за предыдущие годы Профсоюзом предлагалось оспаривать в судебном порядке неправомерное поглощение в составе МРОТ оплаты труда учителей за объем учебной нагрузки, превышающий норму часов, установленную за ставку заработной платы.

Продолжая отстаивать право на оплату труда учителей не ниже МРОТ без включения в состав МРОТ выплат за учебную нагрузку сверх норм, установленных за ставку заработной платы, и за дополнительную работу, не входящую в должностные обязанности, а также выплат за наличие квалификационных категорий и иных выплат за оценку квалификации, Профсоюзу, его региональным, территориальным, первичным профсоюзным организациям необходимо учитывать следующее:

- выполнение педагогическими работниками с их письменного согласия учебной (преподавательской, педагогической) работы сверх установленных норм часов за ставку заработной платы, а также дополнительной работы, не входящей в должностные обязанности, следует рассматривать, как работу в условиях, отклоняющихся от нормальных по аналогии с выполнением сверхурочной работы, работы в порядке совмещения профессий (должностей), расширения зон обслуживания, увеличения объема выполняемой работы;

- педагогические работники, выполняющие педагогическую работу сверх установленных норм, и педагогические работники, осуществляющие учебную (преподавательскую, педагогическую) работу только в пределах норм часов за ставку заработной платы, находятся в разном положении, в связи с чем применение к ним одинаковых правил при формировании их заработной платы с учетом минимального размера оплаты труда противоречит статье 37 (часть 3) Конституции Российской Федерации, устанавливающей гарантию вознаграждения за труд без какой бы то ни было дискриминации, и не учитывает **базовый принцип**, лежащий в основе построения системы правовых норм, регулирующих трудовые отношения, – принцип, при котором при осуществлении правового регулирования в сфере труда должны учитываться различия как в характере и содержании труда, так и в условиях его осуществления.

- принцип недопустимости обеспечения заработной платы педагогических работников не ниже МРОТ за счет выплат

за дополнительный объем учебной нагрузки и дополнительную работу следует использовать независимо от того, что Конституционный Суд РФ в своих постановлениях не упоминал о таких видах выплат, выходящих за рамки МРОТ;

- перечисленные выше виды работ фактически имеют одну и ту же правовую природу, что и сверхурочная работа или совмещение профессий, увеличение объема выполняемых работ, поскольку перечень видов работ в условиях, отклоняющихся от нормальных, согласно статье 149 ТК РФ не является исчерпывающим;

- выплата заработной платы педагогических работников не ниже МРОТ (в случае, когда их ставки заработной платы ниже размера МРОТ) за счет включения в его величину выплат стимулирующего характера, связанных с наличием квалификационных категорий, наличием квалификации, оцениваемой по иным основаниям (стаж педагогической работы, стаж непрерывной работы и др.), фактически обесценивает саму идею стимулирования педагогических работников за более высокий уровень квалификации в образовательных организациях, делает неэффективными такие выплаты и приводит к утрате функции МРОТ как гарантии в сфере оплаты труда, устанавливаемой на федеральном уровне;

- суть стимулирующей функции заработной платы – в установлении обоснованных различий в оплате труда работников в зависимости от их квалификации;

- включение в состав МРОТ выплат, имеющих иное целевое предназначение, нежели тарифная часть, нарушает принцип справедливости в сфере оплаты труда и ставит в одинаковое положение работников, имеющих различную квалификацию, что недопустимо;

- отсутствие сформулированных Конституционным Судом правовых позиций в отношении педагогических работников в рамках реализации МРОТ можно объяснить только тем, что никто из них по данному вопросу в Конституционный Суд не обращался, хотя далеко не всегда суды общей

юрисдикции принимают положительные решения по вопросам недопустимости включения в состав МРОТ выплат за дополнительную учебную нагрузку, дополнительную работу, а также выплат за более высокий уровень квалификации.

Как было отмечено выше, следует учесть, что **положения, изложенные в подпункте «б» пункта 5; подпунктах «е», «и» пункта 7 и в пункте 11 Единых рекомендаций**, в части установления окладов (должностных окладов), ставок заработной платы **приведены в соответствие с подпунктом «ж» пункта 4 раздела II Единых рекомендаций.**

При этом во всех перечисленных пунктах предусмотрено, что размеры окладов (должностных окладов) ставок заработной платы, установленных за исполнение трудовых (должностных) обязанностей за календарный месяц либо за норму труда (норму часов педагогической работы в неделю (в год) за ставку заработной платы за календарный месяц) определяются в зависимости от сложности выполняемых работ дифференцированно по должностям (профессиям) на основе квалификационных уровней профессиональных квалификационных групп.

При применении Единых рекомендаций необходимо также обратить внимание на **подпункт «е» пункта 4**, который дополнен следующими дополнительными принципами:

«не допускать снижения уровня заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений, достигнутого в 2021 году;

- выплаты компенсационного и стимулирующего характера осуществляются в пределах средств фонда оплаты труда учреждений, при проведении индексации должностных окладов (тарифных ставок) выплаты компенсационного и стимулирующего характера (ежемесячные надбавки), установленные работнику до индексации в процентном соотношении от должностных окладов (тарифных ставок), не могут быть уменьшены в абсолютном размере».

При этом положения второй части подпункта «е» пункта 4 перекликаются с положениями подпункта «е» пункта 32, изложенного в новой редакции, в соответствии с которой выплаты стимулирующего характера не должны исключаться из подсчета итоговой заработной платы после индексации окладов (ставок) либо при введении новых систем оплаты труда и их изменении (совершенствовании) с тем, чтобы не допустить ее уменьшения по сравнению с заработной платой, получаемой работниками до проведения индексации окладов (ставок) или совершенствования систем оплаты труда, с той лишь разницей, что в подпункте «е» пункта 32 уточняется, что такой подход применяется при условии сохранения объема трудовых (должностных) обязанностей работников и выполнения ими работ той же квалификации.

Следует обратить внимание на то, что в соответствии с **пунктом 12 раздела V «Системы оплаты труда работников федеральных государственных учреждений» Единых рекомендаций** конкретные размеры окладов (должностных окладов, ставок заработной платы) по соответствующим должностям и профессиям (группам должностей и профессий) должны быть неотъемлемой частью Положения об оплате труда учреждений.

Необходимо также обратить внимание на то, что **пункт 36 раздела IX «Особенности формирования систем оплаты труда работников сферы образования» Единых рекомендаций** по обеспечению формирования систем оплаты труда работников образовательных организаций был дополнен положениями с учетом:

- методических рекомендаций органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, по организации работы педагогических работников, осуществляющих классное руководство в общеобразовательных организациях, подготовленных Минпросвещения России совместно

с Общероссийским Профсоюзом образования (письмо Минпросвещения России от 12 мая 2020 г. № ВБ-1011/08);

- разъяснений по применению законодательства Российской Федерации при осуществлении выплаты денежного вознаграждения за классное руководство педагогическим работникам общеобразовательных организаций (письма Минпросвещения России от 28 мая 2020 г. № ВБ-1159/08, от 7 сентября 2020 г. № ВБ-1700/08);

- разъяснений об организации классного руководства (кураторства) в группах образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования, в том числе программы профессионального обучения, согласованных с Общероссийским Профсоюзом образования, а также одобренных Экспертным советом Министерства просвещения Российской Федерации по вопросам дополнительного образования детей и взрослых, воспитания и детского отдыха (письмо Минпросвещения России от 30 августа 2021 г. № АБ-1389/05 «О направлении информации»);

- положений Отраслевого соглашения, заключенного между Минпросвещения России и Общероссийским Профсоюзом образования, по организациям, находящимся в ведении Министерства просвещения Российской Федерации, на 2021-2023 годы, рекомендованных к использованию при заключении региональных и территориальных отраслевых соглашений и коллективных договоров;

- положений Отраслевого соглашения по образовательным организациям высшего образования, находящимся в ведении Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, на 2021-2023 годы, заключенного Минобрнауки России с Общероссийским Профсоюзом образования (далее – Отраслевое соглашение), рекомендованных к использованию при заключении региональных отраслевых соглашений; рекомендованных к использованию в своей деятельности образовательными организациями высшего образования, не находящимися в ведении

Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, в том числе при заключении коллективных договоров;

- примерного положения об оплате труда работников федеральных государственных бюджетных и автономных учреждений, подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации, по виду экономической деятельности "Образование" (далее - Примерное положение), утвержденного приказом Минобрнауки России от 1 февраля 2021 г. № 71 (зарегистрировано Минюстом России от 20 апреля 2021 г., регистрационный № 63182), применяемого при разработке Положения об оплате труда соответствующей образовательной организацией высшего образования и для установления размеров окладов (должностных окладов), ставок заработной платы по квалификационным уровням профессиональных квалификационных групп организации, которые в соответствии с п.5.15 Отраслевого соглашения с Минобрнауки России не могут быть ниже размеров минимальных окладов (должностных окладов) ставок заработной платы, предусмотренных Примерным положением по соответствующим квалификационным уровням профессиональных квалификационных групп, ежегодно индексируемых в порядке, определяемом Сторонами Отраслевого соглашения.

При учете разъяснений об организации классного руководства (кураторства) в группах образовательных организаций, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования (письмо Минпросвещения России от 30 августа 2021 г. № АБ-1389/05 «О направлении информации») необходимо также учитывать, что:

- в соответствии с п. 10 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 07.07.21 г. № 1133, предусмотрено «не более 2 выплат ежемесячного денежного вознаграждения одному педагогическому работнику при условии осуществления классного руководства (кураторства) в 2 и более учебных группах»;

- разделение ежемесячного вознаграждения за классное руководство, составляющего 5 тысяч рублей на двух и более педагогических работников не предусмотрено;

- при установлении ежемесячного вознаграждения за классное руководство в размере 5 тысяч рублей за учебную группу согласно п. 29 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам среднего профессионального образования, утвержденного приказом Минобрнауки РФ от 14 июня 2013 г. № 464, принимается не более 25 обучающихся, а для обучающихся с ОВЗ – 15 обучающихся (п.43);

- классное руководство может возлагаться на воспитателей и других педагогических работников без каких-либо условий, связанных с осуществлением преподавательской работы;

- классное руководство может возлагаться на руководителей, включая заведующих отделениями, и других работников, ведущих учебные занятия в учебной группе.

При применении приказа Минобрнауки России от 7 апреля 2014 г. № 276 «Об утверждении порядка проведения аттестации педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность», зарегистрированного Минюстом России 23 мая 2014 г., регистрационный № 32408, с изменениями и дополнениями, необходимо иметь в виду, что в соответствии с п. 24 этого порядка квалификационная категория устанавливается сроком на 5 лет и продление срока их действия на 2022 год не предусматривается, поскольку приказ Минобрнауки России от 7 апреля 2014 г. № 276 включен в Перечень нормативных правовых актов, в которые с 1 января 2021 года не допускается внесение каких-либо изменений (Перечень утвержден постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов»).

Этим постановлением установлено, что при необходимости внесения в данный приказ изменений такой нормативный правовой акт должен

признаваться утратившим силу и издаваться новый нормативный правовой акт, разработка которого в ближайшее время вряд ли возможна, поскольку потребуется длительное время на его разработку, на согласование, на соблюдение других процедурных действий, а также на соблюдение порядка вступления его в силу, установленного положениями Федерального закона от 31 декабря 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». При этом определено, что вступление в силу нормативных правовых актов предусмотрено либо с 1 марта, либо с 1 сентября, но не ранее чем через три месяца после их опубликования.

Обращаем также внимание на то, что в соответствии с абзацем 28 пункта 36 раздела IX «Особенности формирования систем оплаты труда работников сферы образования» Единых рекомендаций необходимо для определения объема учебной нагрузки профессорско-преподавательского состава ежегодно на начало учебного года локальным нормативным актом организации по структурным подразделениям с учетом обеспечиваемых ими направлений подготовки устанавливать средний объем учебной нагрузки, а также ее верхние пределы дифференцированно по должностям профессорско-преподавательского состава (согласно пункту 1.4 приложения 2 к приказу № 1601). Данная норма не новая, однако мониторинг Общероссийского Профсоюза образования, проведенный весной 2021 г., показал, что в каждом из двух из трех вузов, находящихся в ведении Минобрнауки России и Минпросвещения России верхние пределы учебной нагрузки устанавливаются не дифференцированно, при этом часто применяется общий для всех должностей верхний предел в 900 часов.

В целях снижения учебной нагрузки профессорско-преподавательского состава рекомендована иная величина определения верхнего предела учебной нагрузки: для доцента – не превышающая 850 часов, для профессора – 800 часов. Снижение верхнего предела учебной аудиторной нагрузки на высококвалифицированных сотрудников создаст дополнительные для них

возможности заниматься наукой и методическим обеспечением учебного процесса.

Обращаем внимание на то, что в случаях рассмотрения вопросов **о сохранении за педагогическими работниками условий оплаты труда с учетом имевшейся квалификационной категории по истечении срока ее действия** следует руководствоваться пунктом 5.10.4 Отраслевого соглашения по организациям, находящимся в ведении Министерства просвещения Российской Федерации, на 2021-2023 годы, а также пунктом 5.10 Отраслевого соглашения по образовательным организациям высшего образования, находящимся в ведении Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, на 2021 - 2023 годы.

Предусматриваются следующие случаи сохранения за педагогическими работниками условий оплаты труда с учетом имевшейся квалификационной категории по истечении срока ее действия:

- после выхода на работу из отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет - не менее чем на один год;

- до возникновения права для назначения страховой пенсии по старости, а также до наступления срока ее назначения досрочно (приложение № 7 к Федеральному закону от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» в редакции Федерального закона от 3 октября 2018 г. № 350) – не менее чем за один год;

- по окончании длительной болезни, длительного отпуска, предоставляемого до одного года, - не менее чем на 6 месяцев;

- в случае истечения срока действия квалификационной категории после подачи заявления в аттестационную комиссию – на период до принятия аттестационной комиссией решения об установлении (отказе в установлении) квалификационной категории;

- **при наступлении чрезвычайных ситуаций, в том числе по санитарно-эпидемиологическим основаниям, возобновлении педагогической деятельности после выхода на пенсию, при переходе**

в другую образовательную организацию в связи с сокращением численности или штата работников, или при ликвидации образовательной организации, иных периодов, объективно препятствующих реализации права работников на прохождение аттестации, - не менее чем на 6 месяцев.

Конкретный срок сверх указанного выше, на который оплата труда сохраняется с учетом имевшейся квалификационной категории, определяется коллективным договором.

Комментарий подготовлен экспертами
Общероссийского Профсоюза образования