**Комментарии**

**к Единым рекомендациям по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений
 на 2019 г.**

**К разделу I «Общие положения»**

Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2019 г. утверждены Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений, представляющей Правительство Российской Федерации (координатор Т.А.Голикова), Общероссийские объединения работодателей (координатор А.Н.Шохин) и Общероссийские объединения профсоюзов (координатор М.В.Шмаков), 25 декабря 2018 г. (протокол № 12) (далее – Единые рекомендации; РТК).

Данный раздел по-прежнему содержит положения, связанные с направлением соответствующим профсоюзам (объединениям профсоюзов) проектов законодательных актов, нормативных правовых и иных актов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам организации оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений, а также документов и материалов, необходимых для их обсуждения и формирования заключений.

Кроме того, обращается внимание на то, что заключения профсоюзов подлежат обязательному рассмотрению указанными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

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

Одним из основных принципов, на основе которых должны формироваться федеральная, региональные и муниципальные системы оплаты труда, является необходимость соблюдения на всей территории Российской Федерации федеральных законов и иных федеральных нормативных правовых актов.

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

По отдельным должностям педагогических работников должны учитываться, кроме того, особенности, содержащиеся в статье 333 ТК РФ, согласно которым формирование месячных фиксированных размеров оплаты труда **должно осуществляться только на основе ставок заработной платы,** устанавливаемых исходя из норм часов педагогической работы, определяемых уполномоченным Правительством РФ органом исполнительной власти в зависимости от должности и (или) специальности педагогических работников с учетом особенностей их труда.

Такие нормы часов педагогической работы за ставку заработной платы определены приказом 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) (далее – приказ Минобрнауки России № 1061) для учителей, воспитателей, преподавателей (за исключением преподавателей, отнесенных к профессорско-преподавательскому составу), педагогов дополнительного образования и ряда других, предусмотренных в пунктах 2.3-2.8 приложения 1 к указанному приказу.

При разработке и принятии приказа Минобрнауки России № 1061сохранение порядка оплаты труда педагогических работников, указанных в пунктах 2.3-2.8 приложения 1 к этому приказу, на основе ставок заработной платы обусловлено тем, что размеры ставок заработной платы, устанавливаемые за календарный месяц за норму часов педагогической работы в неделю (в год), являются расчетными величинами, позволяющими исчислять заработную плату с учетом фактического объема педагогической или учебной (преподавательской) работы, в отличие от окладов или должностных окладов, которые расчетными величинами не являются.

Согласно ст. 129 ТК РФ оклад (должностной оклад) – это фиксированный размер оплаты труда работника за исполнение трудовых (должностных) обязанностей определенной сложности за календарный месяц без учета компенсационных, стимулирующих и социальных выплат.

Что касается такой экономической величины, как «стоимость бюджетной образовательной услуги», то она не может использоваться при оплате труда работников, поскольку не соответствует определениям, характеризующим в законодательстве о труде понятия: «система оплаты труда», «оклад», «должностной оклад», «тарифная ставка», «ставка заработной платы».

Как показал анализ информации, представленной в ЦС Общероссийского Профсоюза образования региональными (межрегиональными) организациями в части используемых при оплате труда учителей, воспитателей ДОУ и преподавателей СПО моделей систем оплаты труда в настоящее время все большее количество субъектов отказывается от использования порядка оплаты труда на основе стоимости бюджетной образовательной услуги (ученико-часа).

Так, из 22 субъектов РФ, формирующих в разные периоды времени полностью или частично порядок оплаты труда педагогических работников, в основном учителей, на основе стоимости бюджетной образовательной услуги, 8 субъектов уже отказались от этого порядка полностью (Брянская область, Московская область, Республика Адыгея, Свердловская область, Забайкальский край, Кемеровская область, Омская область, Иркутская область.) В Воронежской области в настоящее время эта система оплаты труда сохранилась лишь в 2,6% учреждений, а в Волгоградской области - в 2% учреждений. По имеющимся сведениям в 2019 году процесс отказа от такого порядка оплаты труда продолжится в других субъектах РФ.

**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.

На какие же положения этого раздела, являющиеся обязательными для применения, следует обратить внимание!

Прежде всего, на положения первой части подпункта «а» пункта 5, изложенной в следующей редакции: **«****минимальный размер** **оплаты труда (МРОТ), установленный федеральным законом с учетом выводов Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в Постановлении от 7 декабря 2017 г. № 38-П»**.

Обращаем внимание на то, что в данном случае ссылку на выводы Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные в Постановлении от 7 декабря 2017 г. № 38-П, следует понимать таким образом, что сам по себе минимальный размер оплаты труда устанавливается федеральным законом путем внесения в часть первую статьи 1 Федерального закона от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ "О минимальном размере оплаты труда" изменений с изложением ее в новой редакции.

К примеру, Федеральным законом от 25 декабря 2018 г. № 481-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда" минимальный размер оплаты труда с 1 января 2019 года установлен в сумме 11 280 рублей в месяц.

Таким образом, выводы Конституционного Суда Российской Федерации связаны не с установлением конкретного минимального размера оплаты труда, а с применением к установленному федеральным законом размеру МРОТ таких гарантий, как повышенная оплата труда работников, занятых на работах в местностях с особыми климатическими условиями, оплата труда которых осуществляется в размере МРОТ независимо от фактических размеров их окладов (ставок).

 Напоминаем, что Конституционный Суд Российской Федерации:

 - рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений статьи 129, частей первой и третьей статьи 133, частей первой, второй, третьей, четвертой и одиннадцатой статьи 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации.

- отметил, что часть третья 133 статьи ТК РФ закрепляет правило, в соответствии с которым **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.**

- отметил также, что **до 1 сентября 2007** года статья 129  ТК РФ, которая действовала в редакции Федерального закона от 30 июня 2006 года № 90-ФЗ, содержала часть вторую, которая **определяла минимальный размер оплаты труда (минимальную заработную плату) как устанавливаемый федеральным законом размер месячной заработной платы за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда,** и предусматривала, что в величину минимального размера оплаты труда не включаются компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты. Как следствие, размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), а также базовых окладов (базовых должностных окладов), базовых ставок заработной платы по профессиональным квалификационным группам работников не могли быть ниже минимального размера оплаты труда (часть четвертая статьи 133 Трудового кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 30 июня 2006 года № 90-ФЗ).

Было отмечено также, что **данное правовое регулирование было изменено** Федеральным законом от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О минимальном размере оплаты труда" и другие законодательные акты Российской Федерации", который наряду с повышением минимального размера оплаты труда **исключил из** **статьи 129**ТК РФ определение понятия "минимальная заработная плата" и признал утратившей силу часть четвертую статьи 133 того же Кодекса.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации в указанном Постановлении определил, что изменение соответствующих правовых норм не затрагивает других гарантий, предусмотренных трудовым законодательством для работников, остановившись при формировании своих выводов **только на такой гарантии, как повышенная оплата труда работников, занятых на работах в местностях с особыми климатическими условиями.**

Отметив различную судебную практику, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал вывод о том, повышенная оплата труда в связи с работой **в особых климатических условиях должна производиться после определения размера заработной платы и выполнения конституционного требования об обеспечении минимального размера оплаты труда,** а значит, районный коэффициент (коэффициент) и процентная надбавка, начисляемые в связи с работой в местностях с особыми климатическими условиями, в том числе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, не могут включаться в состав минимального размера оплаты труда.

Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что **выявленный в Постановлении конституционно-правовой смысл** положений статьи 129, частей первой и третьей статьи 133, частей первой, второй, третьей, четвертой и одиннадцатой статьи 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации является общеобязательным, что **исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.**

При этом федеральный законодатель, как отмечено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, правомочен при совершенствовании законодательства в сфере оплаты труда, в том числе на основе выраженных в принятом Постановлении правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, учесть сложившуюся в системе социального партнерства практику определения тарифной ставки (оклада) первого разряда не ниже величины минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом.

Полагаем, что в данном случае следует действовать в рамках договоренностей, достигнутых при заключении Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2018 - 2020 годы, предложив Правительству Российской Федерации подготовить соответствующий законопроект о внесении изменений в Федеральный закон от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» и соответствующие статьи Трудового кодекса Российской Федерации.

**Следует также обратить внимание на пункт «в» пункта 5** данного раздела, в котором еще раз дается ссылка на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2017 г. № 38-П.

В этом случае сформулирован общий порядок применения районных коэффициентов для расчета заработной платы работников организаций, расположенных в местностях с особыми климатическими условиями, а также начисления процентных надбавок к заработной плате работников за стаж работы в указанных местностях, который  обеспечивается с учетом выводов Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в Постановлении от 7 декабря 2017 г. № 38-П, в том числе в случае заключения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, региональными объединениями профсоюзов и региональными объединениями работодателей регионального соглашения о минимальной заработной плате субъекте Российской Федерации.

**Необходимо также учесть, что размеры оплаты труда работников, занятых на условиях неполного рабочего времени** (в том числе при работе по совместительству внешнему или внутреннему), размеры окладов (должностных окладов), ставок заработной платы которых по занимаемым должностям установлены в размере ниже МРОТ, а иные выплаты, входящие в состав заработной платы, отсутствуют или незначительны, следует исчислять с 1 января 2019 года пропорционально отработанному времени из размера МРОТ, составляющего 11 280 руб.

Районные коэффициенты и процентные надбавки к заработной плате лиц, работающих с неполным рабочим временем в местностях с неблагоприятными природно-климатическими условиями (в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях, в южных районах Восточной Сибири, Дальнего Востока, в высокогорных районах, в пустынных и безводных местностях), начисляются на фактический заработок, исчисленный пропорционально проработанному времени из размера, составляющего 11 280 руб.

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» п. 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.

При применении профессиональных стандартов, на которые также дается ссылка в этом разделе, необходимо учитывать разъяснение 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 или профессию. 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[[1]](#footnote-1).

**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 обеспечения в 2019 году уровня заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы в размерах не ниже уровня, достигнутого в 2018 году при реализации майских 2012 года указов Президента Российской Федерации.

- **на подпункт «ж» пункта 7**, в соответствии с которым выплата за выполнение работ в выходные и нерабочие праздничные дни **должна осуществляться с учетом выводов, изложенных в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2018 г. № 26-П.**

Конституционный Суд РФ в указанном постановлении изложил свою правовую позицию, связанную с положениями части первой статьи 153 ТК РФ, указав на следующее.

Часть первая ст. 153 Трудового кодекса РФ, рассматриваемая в системе действующего правового регулирования, сама по себе не предполагает, что работа в выходной или нерабочий праздничный день, выполняемая работниками, система оплаты труда которых наряду с тарифной частью включает компенсационные и стимулирующие выплаты, будет оплачиваться исходя лишь из одной составляющей заработной платы, т.е. оклада (ставки).

 Исходя из этого указанные работники при расчете размера оплаты за выполненную ими работу в выходной или нерабочий праздничный день могут быть произвольно лишены права на получение соответствующих дополнительных выплат, что ведет к недопустимому снижению причитающегося им вознаграждения за труд по сравнению с оплатой за аналогичную работу, выполняемую в обычный рабочий день.

 Иное понимание данной нормы приводило бы к утрате реального содержания гарантии повышенной оплаты труда в связи с работой в условиях, отклоняющихся от нормальных, и тем самым - к нарушению конституционного права на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и права работника на справедливую заработную плату.

 Более того, вопреки конституционному принципу равенства, который в сфере оплаты труда означает не только необходимость обеспечения равной оплаты за труд равной ценности, но и недопустимость применения одинаковых правил к работникам, находящимся в разном положении, как если бы работники, выполнявшие работу в выходной или нерабочий праздничный день (т.е. в условиях, отклоняющихся от нормальных), оказывались бы в худшем положении по сравнению с теми, кто выполнял аналогичную работу в обычный рабочий день (т.е. в нормальных условиях).

 Из этого следует, что работники, системы оплаты труда которых не ограничиваются установлением лишь тарифной части заработной платы (оклада, ставки), при выполнении работы в выходной или нерабочий праздничный день фактически приравнивались бы с точки зрения оплаты их труда к лицам, чей труд оплачивается исключительно путем выплаты фиксированного оклада (ставки).

 При этом Конституционный Суд РФ указал, что федеральный законодатель, вправе с учетом выраженных в настоящем Постановлении правовых позиций уточнить положения статьи 153 Трудового кодекса РФ, в том числе путем установления иного конкретного способа определения размера повышенной оплаты за работу в выходной или нерабочий праздничный день, с тем чтобы обеспечить такую оплату в большем размере по сравнению с оплатой за аналогичную работу, выполняемую в обычный рабочий день, учитывая при этом, что она представляет собой не только оплату затраченного работником труда, но и компенсацию утраченного им дня отдыха.

**К разделу V «Системы оплаты труда работников федеральных**

**государственных учреждений»**

Раздел не претерпел изменений и содержит прежнюю редакцию, описывающую основные принципы формирования систем оплаты труда работников федеральных государственных учреждений, которые устанавливаются и изменяются учреждениями самостоятельно коллективными договорами, локальными нормативными актами, как это и предусмотрено ст. 144 ТК РФ.

**К разделу VI «Системы оплаты труда руководителей государственных и муниципальных учреждений, их заместителей и главных бухгалтеров»**

**В разделе VI необходимо обратить внимание на уточнение пункта 24**, в соответствии с которым в качестве показателя оценки результативности работы руководителя учреждения наряду с показателем роста средней заработной платы работников учреждения в отчетном году по сравнению с предшествующим годом без учета повышения размера заработной платы в соответствии с решениями вышестоящих органов предусматривается такой показатель, как **«выполнение квоты по приему на работу инвалидов (в соответствии с законодательством Российской Федерации)».**

В связи с этим следует учесть, что в соответствии со статьей 21 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (в ред. Федерального закона от 02.07.2013 N 183-ФЗ) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» работодателям, численность работников которых превышает 100 человек, законодательством субъекта Российской Федерации **устанавливается квота** для приема на работу инвалидов в размере от 2 до 4 процентов среднесписочной численности работников. Работодателям, численность работников которых составляет не менее чем 35 человек и не более чем 100 человек, законодательством субъекта Российской Федерации **может устанавливаться квота** для приема на работу инвалидов в размере не выше 3 процентов среднесписочной численности работников.

**Необходимо также иметь в виду**, что частями 1и 2 статьи 5.42 (в ред. Федерального закона от 23.02.2013 N 11-ФЗ) Кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ «Об административных правонарушениях» предусмотрено, что:

«1. Неисполнение работодателем обязанности по созданию или выделению рабочих мест для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов, а также отказ работодателя в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

2. Необоснованный отказ в регистрации инвалида в качестве безработного - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.»

**Разделы: VII «Формирование фондов оплаты труда в государственных и муниципальных учреждениях» и VIII «Системы оплаты труда работников государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений»** изложены в прежней редакции.

**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 2019 году необходимо:

- не допускать снижения уровня заработной платы работников образовательных учреждений, в том числе педагогических работников, достигнутого в 2018 году и определяемого на основе статистических данных Федеральной службы государственной статистики.

- обратить внимание на уточнение порядка перераспределения средств, предназначенных на оплату труда в образовательных организациях, в соответствии с которым совершенствование систем оплаты труда педагогических и иных работников рекомендуется осуществлять путем перераспределения средств, предназначенных на оплату труда в организациях так, чтобы на установление размеров окладов (должностных окладов), ставок заработной платы работников направлялось не менее 70 процентов фонда оплаты труда организации (без учета части средств фонда оплаты труда, предназначенных на оплату труда в местностях с особыми климатическими условиями, средств фонда оплаты труда, направляемого на выплаты компенсационного характера, связанные с работой в сельской местности, а также в организациях, в которых за специфику работы выплаты компенсационного характера предусмотрены по двум и более основаниям);

- обеспечить формирование систем оплаты труда работников общеобразовательных организаций, в том числе прозрачность порядка, условий и критериев установления работникам образовательных учреждений 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 года № ВП-1992/02).

- 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, выполняющим с их письменного согласия педагогическую работу или учебную (преподавательскую) работу сверх установленной нормы часов в неделю (в год) за ставку заработной платы либо ниже установленной нормы часов в неделю (в год) за ставку заработной платы, следует исчислять оплату за фактический объем педагогической или учебной (преподавательской) работы:

* путем умножения размеров ставок заработной платы, установленных за календарный месяц по квалификационному уровню ПКГ без применения к ним каких-либо повышающих коэффициентов и (или) повышений, устанавливаемых в процентах (в абсолютных величинах) за квалификационные категории или по иным основаниям на фактический объем учебной нагрузки (педагогической работы) в неделю и деления полученного произведения на норму часов преподавательской или педагогической работы в неделю, установленную за ставку заработной платы
* для преподавателей СПО, для которых установлена норма часов педагогической работы за ставку заработной платы 720 часов в год, - путем определения среднемесячной заработной платы, для расчета которой часовая ставка преподавателя умножается на установленный ему объем годовой учебной нагрузки и деления полученного произведения на 10 учебных месяцев. Часовая ставка определяется путем деления месячной ставки заработной платы, установленной по квалификационному уровню ПКГ без применения к ней каких-либо повышающих коэффициентов, на среднемесячную норму учебной нагрузки (72 часа)

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Комментарий подготовлен экспертом отдела по вопросам общего образования Общероссийского Профсоюза образования В.Н.Понкратовой

1. 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 Министерством юстиции Российской Федерации 6октября 2010 г., регистрационный № 18638) с изменением, внесенным приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31 мая 2011 г. № 448н (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 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) [↑](#footnote-ref-1)