

ОБЩЕПРОФСОЮЗНАЯ ТЕМАТИЧЕСКАЯ проверка: как соблюдается трудовое законодательство (гарантии и компенсации)

Жанна Петровна Осипцова,

*секретарь-заведующая правовым отделом аппарата
Профсоюза работников народного образования и науки РФ*

Сергей Борисович Хмельков,

заместитель заведующего правовым отделом

Жанна Юрьевна Дорохина,

главный специалист правового отдела

Екатерина Юрьевна Воротынцева,

ведущий специалист правового отдела

Проведена очередная (четвёртая по счёту) общепрофсоюзная тематическая проверка по теме «Соблюдение трудового законодательства по вопросам предоставления гарантий и компенсаций работникам образовательных учреждений» (далее сокращённо — ОТП-2010). Основная цель проверки — выявить, предупредить и устранить нарушения трудового законодательства, норм трудового права, регулирующих предоставление основных гарантий и компенсаций работникам школ и других образовательных учреждений по вопросам оплаты труда, времени отдыха, а также других гарантий и компенсаций (далее — блоки вопросов проверки), которые представляют особую актуальность для сферы образования.

Итоги общепрофсоюзной проверки на федеральном уровне впервые подводились в автоматическом режиме: т.е. количественные и качественные показатели проверки, которые можно было представить в цифровом формате, были формализованы, что позволило оптимизировать процесс подсчёта и обобщения её итоговых результатов в общероссийском масштабе. Количество представленных региональными (межрегиональными) организациями Профсоюза итоговых материалов составило 92% от общего числа региональных (межрегио-

нальных) организаций Профсоюза — 72 организации из 78.

Количественные и качественные показатели

Во время тематической проверки территориальные организации Профсоюза проверили 8027 образовательных учреждений (в 2008 г. — 6577 образовательных учреждений), из них: 4301 — учреждения общего образования (53,6%); 719 — учреждения дополнительного образования детей (9%).

Ж.П. Осипцова, С.Б. Хмельков, Ж.Ю. Дорохина, Е.Ю. Воротынцева. **Общепрофсоюзная тематическая проверка: как соблюдается трудовое законодательство (гарантии и компенсации)**

Общее число работников в проверенных учреждениях составило 444 286 человек, из них 219 597 — в учреждениях общего образования; 25 639 — в учреждениях дополнительного образования детей.

В соответствии с Порядком проведения ОТП-2010 проверки следовало проводить не менее чем в 20 образовательных учреждениях, расположенных в городах, сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа), находящихся на профсоюзном обслуживании территориальной организации Профсоюза.

Максимальное количество проверяемых учреждений территориальные организации Профсоюза определяли с учётом рекомендаций самостоятельно, устанавливая количество проверяемых учреждений в зависимости от численности местной организации Профсоюза либо из расчёта не менее определённого процента от количества образовательных учреждений, находящихся на профсоюзном учёте региональной (межрегиональной) организации Профсоюза, а также с учётом других условий. По результатам проведённых проверок образовательных учреждений актами проверки было выявлено 76 505 нарушений трудового законодательства по вопросам предоставления гарантий и компенсаций работникам образовательных учреждений, из них: 47 500 (62%) нарушений при установлении и соблюдении гарантий и компенсаций по оплате труда; 13 562 (18%) нарушения при предоставлении гарантий и компенсаций по вопросам времени отдыха; 15 443 (20%) нарушения при предоставлении других гарантий и компенсаций.

Оплата труда

Наиболее типичные нарушения при предоставлении гарантий и компенсаций по вопросам оплаты труда:

- включение в минимальный размер оплаты труда выплат компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, под-

вергшихся радиоактивному загрязнению, а также выплат стимулирующего характера, премий и иных поощрительных выплат;

- несоблюдение порядка и сроков выплаты заработной платы, установленных в коллективном договоре, правилах внутреннего трудового распорядка, трудовых договорах работников;
- нарушения при установлении соответствующих выплат педагогическим работникам, выполняющим дополнительные виды работ, не входящие в круг основных обязанностей (классное руководство, заведование кабинетами (мастерскими), проверка тетрадей и т.д.);
- наличие в установленной локальными нормативными актами системе оплаты труда работников учреждения правовых норм, противоречащих трудовому законодательству;
- несоблюдение порядка установления и выплаты заработной платы в повышенном размере работникам, занятым на работах в местностях с особыми климатическими условиями, с вредными и (или) опасными условиями труда;
- нарушения при установлении и соблюдении гарантий по оплате труда за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных: работа в выходные и нерабочие праздничные дни, работа в ночное время;
- нарушения при установлении и соблюдении гарантий по оплате труда за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных: при сверхурочной работе, при совмещении профессий (должностей);
- ухудшение условий оплаты труда работников по сравнению с установленными трудовым законодательством, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором при переходе на новую систему оплаты труда;

- отсутствие (снижение) выплат за работу в школах в сельской местности;
- нарушения при установлении и выплате надбавок к заработной плате научно-педагогических работников, занимающих должности доцента и профессора, имеющих ученую степень и другие нарушения (всего 47500 нарушений).

В пояснительных записках большинства организаций Профсоюза указывается, что в проверенных образовательных учреждениях в минимальный размер оплаты труда включаются выплаты компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, а также выплат стимулирующего характера, премий и других поощрительных выплат.

Эти факты в абсолютном большинстве случаев расценивались профсоюзными правовыми инспекторами труда как нарушение трудового законодательства. Однако затруднения при проведении проверки были вызваны разницей в подходах к определению МРОТ у государственных органов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и у правовой инспекции труда Профсоюза.

В Ставропольском крае в минимальный размер оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений входит должностной оклад, выплаты компенсационного характера, в том числе за работу в пустынных и безводных местностях в размере 10–15%, а также выплаты стимулирующего характера. Минимальный размер должностного оклада (ставки заработной платы) составляет: у обслуживающего персонала учреждений — 3150 руб.; у работников учебно-вспомогательного персонала — 3250 руб.

В связи с тем, что в образовательных учреждениях края примерно одна треть работников — это обслуживающий персонал, то из 8757 работников проверенных образовательных учреждений около 3 тысяч имеют должностной оклад ниже МРОТ.

В Республике Калмыкия согласно принятым в образовательных учреждениях положениям об оплате труда компенсационные выплаты устанавливаются в процентах от ставки (оклада) и сум-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

мируются с установленным окладом, а стимулирующие — либо в аналогичном порядке, либо в фиксированном размере. Таким образом, у низкооплачиваемых работников (технический и учебно-вспомогательный персонал, молодые педагоги), даже с компенсационными и стимулирующими выплатами размер заработной платы ниже МРОТ, в связи с чем у них есть соответствующая доплата до МРОТ.

Вместе с тем в ряде организаций Профсоюза такие факты не фиксировались, поскольку не расценивались профсоюзными правовыми инспекторами труда как нарушение трудового законодательства (Томская и Астраханская областные организации Профсоюза).

В г. Москве и Московской области такие нарушения не могли быть установлены, так как системы оплаты труда работников не предусматривают размеров ставок заработной платы и окладов (должностных окладов) ниже минимального размера оплаты труда.

В Республике Башкортостан во всех проверенных школах в состав МРОТ включаются выплаты компенсационного характера. Заработная плата работникам начисляется в размере МРОТ (4330 рублей), однако на руки работники получают меньше, поскольку эти суммы облагаются налогом на доходы физических лиц (13%). При выявлении подобных нарушений государственные инспекторы труда Государственной инспекции труда в республике выписывали предписания должностным лицам, налагали административные взыскания, а также требовали выплачивать заработную плату работникам в размере не менее МРОТ.

Председатели территориальных (местных) организаций Иркутской областной организации Профсоюза помогают в решении вопроса о нарушении прав работников при включении в МРОТ выплат компенсационного и стимулирующего характера в судебном порядке. Подано

Ж.П. Осипцова, С.Б. Хмельков, Ж.Ю. Дорохина, Е.Ю. Воротынцева. **Общепрофсоюзная тематическая проверка: как соблюдается трудовое законодательство (гарантии и компенсации)**

более 2 тысяч исковых заявлений работников, несколько исков частично удовлетворены судами первой инстанции.

В пояснительной записке Иркутской областной организации Профсоюза указывается также, что соответствующие средства на доплату до МРОТ работникам образовательных учреждений не предусмотрены в областном бюджете. В большинстве случаев доплата производится за счёт средств надтарифного фонда (стимулирующая часть фонда оплаты труда), что в целом ведёт к снижению уровня заработной платы педагогических и других работников.

Краснодарской краевой организацией Профсоюза совместно с Государственной инспекцией труда в крае и Департаментом образования и науки края были подписаны и направлены председателям территориальных (местных) организаций Профсоюза для практического применения в ходе проверки, а также доведены до сведения руководителей органов управлений образованием, образовательных учреждений, централизованных бухгалтерий и других организаций системы образования края совместные разъяснения «О минимальном размере оплаты труда», в которых разъясняется о том, что доплаты за дополнительную работу по другой или такой же профессии или должности (совмещение, расширение зон обслуживания, увеличение объёма работы, исполнение обязанностей временно отсутствующего работника без освобождения от основной работы) должны осуществляться сверх МРОТ.

Ряд региональных организаций Профсоюза отметили *проблемы и нарушения, связанные с введением и применением новых систем оплаты труда (НСОТ)*.

Так, например, в Новосибирской области все бюджетные учреждения перешли на новую систему оплаты труда. За двухлетний период работы в новых условиях оплаты труда установлен минимальный размер заработной платы — МРЗП (Региональное соглашение от 9 марта 2010 г.) для работников бюджетной

сферы в размере 5689 руб., и все бюджетные учреждения исполняют это условие, хотя постоянно сталкиваются с проблемой нехватки средств из-за минимального оклада в области в размере 2300 руб. Соответственно, большая часть стимулирующего фонда расходуется только на доплаты до установленного МРЗП, при этом заработная плата в течение 2009–2010 годов не индексировалась.

В Ставропольском крае при переходе на НСОТ предусмотренное постановлением Правительства Ставропольского края от 20.08.2008 г. № 128 «О введении новых систем оплаты труда работников государственных учреждений Ставропольского края» увеличение объёма ассигнований на 30%, частично ушло на доведение должностных окладов до уровня МРОТ. На фонд стимулирующих выплат в общеобразовательных учреждениях края в начале 2010 года составлял 1,4–2,5%; в учреждениях дополнительного образования его практически не было.

Таким образом, повышение размера МРОТ и размера минимальной заработной платы (МЗП) в субъектах РФ привело и приводит к тому, что сокращается дифференциация в оплате труда учителей, преподавателей, научных работников, т.е. специалистов с высоким уровнем квалификации, и работников с низким уровнем квалификации.

Несовершенство используемых методик формирования НСОТ ведёт к уменьшению заработной платы части работников школ, хотя не стало хуже качество и меньше объём выполняемой ими работы. Поэтому стимулирующая часть фонда оплаты труда продолжает расходоваться не только на доведение заработной платы до уровня установленного федеральным законом МРОТ и МЗП, не только на повышение заработной платы административно-управленческого персонала учреждений, но и на то, чтобы работники не получали меньше того, что они зарабатывали до введения НСОТ.

Характерное нарушение — *несоблюдение порядка и сроков выплаты заработной платы*, установленных в коллективном договоре, правилах внутреннего трудового распорядка, трудовых договорах работников.

Во многих пояснительных записках отмечены нарушения при выплатах педагогическим работникам, выполняющим дополнительные виды работ, не входящие в круг основных обязанностей (классное руководство, заведование кабинетами (мастерскими), проверка тетрадей и т.д.) и нарушения при установлении и соблюдении гарантий по оплате труда за работу в условиях, отклоняющиеся от нормальных: в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни.

Выявлены и другие нарушения по вопросам оплаты труда работников: неправильно установлен конкретный размер должностного оклада, неправомерно отменены стимулирующие выплаты, сделаны неправомерные удержания из заработной платы работника, несоответствие размера фактически выплаченной заработной платы работника сумме, указанной в трудовом договоре и т.д.

Время отдыха

Типичные нарушения при предоставлении гарантий и компенсаций по вопросам времени отдыха:

- несоблюдение порядка предоставления, оплаты и продолжительности ежегодного основного удлиненного оплачиваемого отпуска педагогическим работникам, ежегодного основного оплачиваемого отпуска;
- несоблюдение (отсутствие) порядка предоставления педагогическим работникам длительного отпуска сроком до одного года;
- несоблюдение гарантий при предоставлении ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусков: за работу с вредными условиями труда (медицинским и другим категориям работников), за ненормированный рабочий день, за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- несоблюдение порядка привлечения к работе в выходные и нерабочие праздничные дни, порядка отзыва работников из отпуска;

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- несоблюдение продолжительности ежедневного непрерывного отдыха и другие нарушения (всего 13 562 нарушения).

Наиболее распространённые нарушения зафиксированы по вопросам *предоставления, оплаты и продолжительности ежегодного удлиненного оплачиваемого отпуска педагогическим работникам и ежегодного основного оплачиваемого отпуска другим работникам.*

Нарушение порядка предоставления педагогическим работникам длительного отпуска сроком до одного года заключается в том, что отсутствуют документы, регулирующие данный порядок, в связи с этим возникают неурегулированные спорные ситуации: порядок предоставления и возможность отказа в предоставлении отпуска, сроки рассмотрения заявления, случаи продления отпуска, возможность досрочного выхода из отпуска, перечень должностей работников, имеющих право на длительный отпуск и т.п.

Кроме того, выявлено множество *нарушений при предоставлении ежегодных дополнительных оплачиваемых отпусков за ненормированный рабочий день и за работу с вредными условиями труда.* Также были случаи, когда условиями коллективного договора работникам установлен ненормированный рабочий день, но дополнительный отпуск фактически им не предоставляется. Многие организации Профсоюза отмечают отсутствие или достаточно формальный характер правил внутреннего трудового распорядка школ, в которых практически не регулируются вопросы времени отдыха работников.

Другие гарантии и компенсации

Нарушения при предоставлении других гарантий и компенсаций:

- нарушение прав работников на предварительные (до поступления на работу)

Ж.П. Осипцова, С.Б. Хмельков, Ж.Ю. Дорохина, Е.Ю. Воротынцева. **Общепрофсоюзная тематическая проверка: как соблюдается трудовое законодательство (гарантии и компенсации)**

и периодические медицинские осмотры (обследования);

- нарушение порядка предоставления ежемесячной денежной компенсации на книгоиздательскую продукцию и периодические издания;

- несоблюдение порядка компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно для лиц, работающих в учреждениях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

- нарушение порядка предоставления гарантий и компенсаций работникам, направляемым работодателем для повышения квалификации;

- нарушение порядка предоставления гарантий и компенсаций при направлении работников в служебные командировки;

- нарушение порядка предоставления гарантий и компенсаций работникам, привлекаемым к проведению единого госэкзамена;

- нарушение порядка предоставления гарантий и компенсаций работникам, совмещающим работу с обучением;

- нарушение порядка предоставления гарантий и компенсаций работникам при исполнении государственных или общественных обязанностей и другие нарушения. (Всего 15443 нарушений).

Наиболее распространённые — **нарушения прав работников на предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования)**. Предварительные (до поступления на работу) и периодические медицинские обследования, предусмотренные трудовым законодательством за счёт средств работодателя, работники школ чаще всего проходят за свой счёт: в основном это связано с отсутствием в муниципальных бюджетах запланированных средств на оплату предварительных и периодических медицинских осмотров и санитарно-гигиеническое обучение.

Нарушение порядка предоставления гарантий и компенсаций работникам, привлекаемым к проведению единого госэкзамена, связано с тем, что в локальных нормативных актах школ не закреплён порядок предоставления этих гарантий и компенсаций, не выплачиваются денежные компенсации за дополнительную работу, работникам не предоставляются дополнительные дни отдыха.

Нарушается порядок предоставления гарантий и компенсаций работникам, совмещающим работу с обучением: задерживается оплата стоимости проезда работников, обучающихся без отрыва от производства, к месту нахождения учебного заведения и обратно; работодатели не предоставляют оплачиваемый учебный отпуск и т.д.

Нарушается порядок предоставления гарантий и компенсаций работникам школ при исполнении государственных или общественных обязанностей: работодатели нарушают условия локальных нормативных актов, коллективных договоров, предусматривающих эти специальные гарантии.

Выявлены также **другие нарушения, связанные с предоставлением гарантий и компенсаций, например**: работникам, использующим личный автотранспорт для нужд работодателя, расходы не компенсируются; не соблюдаются гарантии женщинам, работающим на селе, в соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР от 1 ноября 1990 г. «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства на селе» (в правилах внутреннего трудового распорядка не конкретизируется рабочая неделя для женщин, для всех установлена 40-часовая рабочая неделя; за работником, являющимся донором, не сохраняется средний заработок за предоставленные в связи со сдачей крови и её компонентов дни отдыха и т.п.

Таким образом, основная проблема, выявленная в результате проверки, связана с отсутствием бюджетного финансирования,

в том числе запланированных школами расходов на выплаты для возмещения работникам затрат, связанных с работой, обучением, повышением квалификации и исполнением ими других трудовых и иных обязанностей, предусмотренных Трудовым кодексом РФ и другими федеральными законами. Кроме того, проверки показали, что во многих школах отсутствуют локальные нормативные акты, регламентирующие порядок предоставления работникам названных гарантий и компенсаций.

Устранение нарушений

По результатам проверок было выдано 5899 представлений об устранении выявленных нарушений трудового законодательства по вопросам предоставления гарантий и компенсаций работникам образовательных учреждений, из которых 252 — требования о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушениях трудового законодательства (96 требований в 2008 г.).

В государственную инспекцию труда и в прокуратуру направлено 281 и 265 материалов соответственно (в 2008 г. — 226 и 19 материалов соответственно).

В ходе проверок устранено 22 861 нарушение трудового законодательства.

Правозащитный эффект при проверке в среднем по Российской Федерации составляет около 30%, т.е. почти одна треть правонарушений, выявленных во время ОТП — 2010, была устранена: в основном это касалось учёта мнения выборного органа первичной профсоюзной организации, ознакомления работников с коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка, внесения изменений в локальные нормативные акты школ, нарушающие или ухудшающие права работников, погашения задолженности перед работниками по предоставлению им гарантий и компенсаций.

Вопросы, связанные с устранением выявленных нарушений, взяты на контроль профкомми первичных профсоюзных организаций, выборными коллегиальными профсоюзными органами местных и региональных (межрегиональных) организаций Профсоюза.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Итоги и результаты проверки ОТП-2010

Большинство региональных (межрегиональных) организаций Профсоюза разработали подробные методические материалы, провели семинары по вопросам организации и проведения ОТП — 2010 с председателями районных и городских профсоюзных организаций, председателями первичных профсоюзных организаций вузов, ссузов, внештатными правовыми инспекторами труда, представителями отделов управлений образованием. Участники семинаров были обеспечены методическими материалами, нормативными правовыми актами и рекомендациями, относящимися к теме проверки, документами, необходимыми для оформления результатов проверок (рекомендации по оформлению актов правовой инспекции труда Профсоюза по форме № 3-ПИ и представлений по форме № 1-ПИ; тесты для проверки знаний работников образовательных учреждений; разъяснения по теме «О правах и гарантиях работников образования, привлекаемых к проведению единого госэкзамена, и порядке проведения дополнительной диспансеризации работающих граждан» и т.п.).

Необходимо осуществить на федеральном уровне дальнейшее методическое обеспечение решения выявленных проблемных вопросов, имеющих общий характер и требующих определённых мер, для совершенствования правоприменительной практики.

В сфере оплаты труда. Следует продолжить активную деятельность правовых служб, правовых инспекций труда, обеспечить соблюдение и защиту прав педагогических и других категорий работников, активно используя обращения в государственные инспекции труда, органы прокуратуры, суды.

Специалистами правового отдела аппарата ЦК Профсоюза был разработан

Ж.П. Осипцова, С.Б. Хмельков, Ж.Ю. Дорохина, Е.Ю. Воротынцева. **Общепрофсоюзная тематическая проверка: как соблюдается трудовое законодательство (гарантии и компенсации)**

и направлен письмом ЦК Профсоюза от 24 марта 2009 г. № 66 одобренный Советом по правовой работе при ЦК Профсоюза образец искового заявления о взыскании недоначисленной и невыплаченной заработной платы (обеспечение выплаты вознаграждения за труд не ниже минимального размера оплаты труда (минимальной заработной платы)). Для защиты права работников школ на вознаграждение за труд не ниже минимального размера оплаты труда необходимо широко информировать работников о возможностях судебной защиты, положительном опыте отстаивания прав работников и продолжать юридическое сопровождение при судебной и иной защите трудовых прав работников образования.

Исходя из того, что несоблюдение порядка и сроков выплаты заработной платы, а также реальные случаи задержки выплаты заработной платы по-прежнему фиксируются как нарушения, важно информировать работников о возможностях реализовать их права в соответствии со статьёй 236 Трудового кодекса РФ, предусматривающей материальную ответственность работодателя за задержку выплаты заработной платы и других выплат, причитающихся работнику, и оказывать помощь в подготовке исковых заявлений и представительстве в суде по таким делам.

В связи с установленными массовыми нарушениями при предоставлении гарантий и компенсаций по вопросам *времени отдыха*, которые обусловлены в том числе формальным характером действующих правил внутреннего трудового распорядка школ, необходимо усилить разъяснительную работу и оказать методическую помощь в наполнении конкретным содержанием этих локальных нормативных актов, широко применяя Примерные правила внутреннего трудового распорядка общеобразовательного учреждения, которые были направлены в территориальные организации Профсоюза письмом

ЦК Профсоюза от 29 декабря 2009 г. № 317 по итогам общепрофсоюзной тематической проверки по вопросам рабочего времени в 2008 году.

Выявленные типичные нарушения по вопросам предоставления педагогическим работникам длительного отпуска сроком до одного года свидетельствуют о необходимости разработать примерное положение о порядке и условиях предоставления педагогическим работникам образовательных учреждений длительного отпуска сроком до одного года, которое может послужить основой для правового регулирования этих вопросов на региональном и местном уровнях (нормативные правовые акты учредителей школ), а также при внесении соответствующих положений в уставы школ.

Итоги ОТП-2010 подтверждают ранее установленные и проявившиеся в ходе проверки факты, что *основными причинами нарушений трудового законодательства являются*: отсутствие системного и комплексного правового обучения, своевременного информирования, соответствующей подготовки руководителей школ; недостаточное нормативное регулирование трудовых отношений на локальном уровне; слабый контроль за соблюдением трудового законодательства со стороны государственных и муниципальных органов управления в сфере образования; отсутствие юридических служб в системе образования; недостаточность или отсутствие финансирования расходов на предоставление работникам школ гарантий и компенсаций из региональных и местных бюджетов; трудности при применении трудового законодательства.

* * *

Практика проведения четырёх общепрофсоюзных тематических проверок (в 2005, 2006, 2008 и 2010 годах) подтверждает, что эта форма работы имеет стабильно высокий правозащитный и профилактический эффект.