

НОВАЯ СИСТЕМА ОПЛАТЫ ТРУДА: «болевы́е точки» и правовые основания

Вадим Витальевич Чеха,

*проректор по правовым и имущественным вопросам
Красноярского государственного педагогического
университета, кандидат юридических наук*

Новая система оплаты труда в сфере образования

В настоящее время в образовательных учреждениях различного уровня введение новой системы оплаты труда — крайне актуальный вопрос.

Согласно статье 135 ТК РФ заработная плата работнику устанавливается трудовым договором в соответствии с действующими у данного работодателя системами оплаты труда. При этом системы оплаты труда, включая размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования, устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права (статья 135 ТК РФ).

Системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений устанавливаются с учётом:

- единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих;
- единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих,
- государственных гарантий по оплате труда;
- рекомендаций Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений;
- мнения соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей.

Поскольку принципиальное отличие новой системы оплаты труда — введение оклада (должностного оклада), устанавливаемого на основании требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности — при её введении необходимо избегать принятия любых положений, которые возможно оценить как дискриминацию работников. В соответствии со статьёй 37 Конституции каждый имеет право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации. Равным образом необходимо избегать других нарушений установленных гарантий для работников.

Уровни введения новой системы оплаты труда

В статье 144 ТК РФ закреплена норма о том, что системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений устанавливаются в:

- федеральных государственных учреждениях — коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- государственных учреждениях субъектов Российской Федерации — коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;
- муниципальных учреждений — коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Таким образом, независимо от уровня подчинённости учреждения система оплаты в нём (включая тарифную систему оплаты труда) устанавливается коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с законами и иными нормативными актами государственных органов и органов местного самоуправления, действующими для соответствующего уровня подчинённости учреждений: федерального, субъектов Федерации, муниципального. В статье 32 Закона РФ «Об образовании» установлена норма о том, что к компетенции образовательного учреждения — работодателя, заключающего трудовой договор, относится установление заработной платы работников образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирования.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

В федеральных государственных образовательных учреждениях новая система оплаты труда устанавливается в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 5 августа 2008 года № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» (далее — Положение о новой системе оплаты труда в федеральных бюджетных учреждениях). В региональных и муниципальных образовательных учреждениях новая система оплаты труда вводится на основании соответствующих нормативных правовых актов регионального и муниципального уровней.

Новая система оплаты труда и самостоятельность образовательных учреждений

Один из главных вопросов, связанных с введением новых систем оплаты труда — степень самостоятельности образовательного учреждения.

С одной стороны, установление системы оплаты труда — прерогатива самого образовательного учреждения. В то же время, согласно п. 2 статьи 53 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», именно органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда работников подведомственных учреждений. Основные положения системы оплаты труда для региональных учреждений начального и среднего профессионального образования, как

В.В. Чеха. Новая система оплаты труда: «болевые точки» и правовые основания

правило, также устанавливаются соответствующим нормативным правовым актом субъекта Федерации.

В связи с этим самостоятельность региональных и муниципальных образовательных учреждений сводится к тому, чтобы просто воспроизвести содержание региональных и муниципальных нормативных правовых актов в локальных актах так, что его принятие на уровне учреждения, как правило, становится бессмысленным. Более того, ситуация многократно усложняется при введении новой системы оплаты труда посредством акта социального партнёрства — коллективного договора, который заключается между работниками и работодателями в лице их представителей. Иногда бывает так, что с профсоюзным органом в образовательном учреждении по разным, в том числе объективным причинам крайне трудно договориться вообще о каком-либо сотрудничестве, не говоря уже о заключении коллективного договора. В то же время руководитель образовательного учреждения должен обеспечить введение новой системы оплаты труда к определённому сроку. В итоге руководитель, в условиях конфликтной ситуации, вынужден становиться в позицию «уговаривающего» по отношению к профсоюзному органу, что крайне редко положительно сказывается на деятельности образовательного учреждения.

Стимулирующие выплаты в новой системе оплаты труда в образовательных учреждениях

Согласно статье 132 ТК РФ заработная плата каждого работника зависит от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда и максимальным размером не ограничивается. В этом смысле одним из самых основных рисков при введении оплаты труда — необходимость обеспечения устойчивой зависимости заработной платы от квалификации, сложности, количества и качества затраченного труда. Новая система оплаты труда должна предполагать внедрение таких меха-

низмов, которые гарантированно обеспечивали бы учёт всех вышеперечисленных показателей для каждого конкретного работника образовательного учреждения, одновременно не нарушая принципа справедливости при назначении заработной платы. Тем самым введение новой системы оплаты труда не должно превратиться в мероприятие ради самого мероприятия, а выступить важным фактором повышения качества деятельности образовательных учреждений. Учитывая крайнюю степень субъективности в определении понятий «сложность», «количество», «качество» труда любая система оплаты труда, введённая на уровне организации, может породить споры, выражающиеся в судебных разбирательствах.

Основной способ учёта качества затраченного труда работников образовательных учреждений — стимулирующие выплаты и соответственно один из самых сложных вопросов — установление стимулирующих выплат таким образом, чтобы назначение стимулирующей выплаты действительно отражало качество труда того или иного работника. В связи с этим один из главных вопросов при введении новой системы оплаты труда — выработка понятных, общепотребительных и одновременно эффективных показателей качества труда работников образовательного учреждения в зависимости от типа, вида и конкретных условий работы образовательного учреждения.

Приказ Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2007 г. № 818 «Об утверждении перечня видов выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях и разъяснения о порядке установления выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях» утверждает перечень выплат стимулирующего характера. Согласно указанному перечню в федеральных бюджетных учреждениях устанавливаются следующие стимулирующие выплаты:

- за интенсивность и высокие результаты работы;

- за качество выполняемых работ;
- за стаж непрерывной работы, выслугу лет;
- премиальные выплаты по итогам работы.

Данный перечень устанавливает предельно обобщённые основания для назначения стимулирующих выплат, которые должны быть конкретизированы в трудовых договорах работников. Установленные критерии обладают высокой степенью субъективности и могут варьироваться в зависимости от того или иного образовательного учреждения.

Согласно п. 2 разъяснения о порядке установления выплат стимулирующего характера в федеральных бюджетных учреждениях, утверждённого вышеуказанным приказом выплаты стимулирующего характера устанавливаются работнику с учётом критериев, позволяющих оценить результативность и качество его работы, с учётом рекомендаций соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

В данном случае абсолютно непонятны различия между, например, выплатами за высокие результаты работы и выплатами за качество выполняемых работ. Премииальные выплаты по итогам работы могут включать как выплаты за качество, так и выплаты за интенсивность и высокие результаты работы. Вызывает также недоумение включение в число стимулирующих выплат такого показателя, как «выплаты за стаж непрерывной работы, выслугу лет».

По видимому имелось в виду то, что стаж непрерывной работы или выслуга лет сами по себе свидетельствуют о высоком качестве выполняемых работ, что, однако, не всегда подтверждается практикой. При таком подходе выплаты за стаж непрерывной работы и за выслугу лет очевидно должны рассматриваться как один из вариантов выплат за качество выполняемых работ или за высокие результаты работы.

В определённом смысле способ, исключающий возможности для предъявления претензий, связанных с необъективностью при назначении стимулирующих выплат на уровне образовательного учреждения — максимальное вовлечение общественных организаций, представителей работников, родителей, педагогической общественности при назначении стимулирующих выплат. В этом отношении в региональных

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

и муниципальных нормативных правовых актах, как правило, содержатся положения предполагающие необходимость согласования назначения стимулирующих выплат с какими-либо органами или лицами. Так, например, Положение об установлении систем оплаты труда работников муниципальных бюджетных учреждений, утверждённое Постановлением мэра города Новосибирска от 08.09.2008 № 630 в п. 4.4., содержит норму о том, что при определении в учреждении размера выплат стимулирующего характера и условий их применения учитывается мнение выборного профсоюзного или иного представительного органа работников. Примерное положение о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда работников государственных учреждений образования, утверждённое приказом Министерства образования Республики Саха (Якутия) от 31 июля 2009 г. № 01-08/11-09-а, предполагает необходимость включения в процесс распределения выплат по результатам труда стимулирующей части фонда оплаты труда управляющих советов, иных органов, обеспечивающих государственно-общественный характер управления учреждением образования, профессиональных союзов, родительских комитетов.

Таким образом, максимально полное вовлечение в процесс назначения стимулирующих выплат представителей работников, родителей учащихся, других субъектов, равно как и коллегиальный характер принятия решений о назначении стимулирующих выплат конкретным работникам должны обеспечить защиту от возможных претензий относительно субъективности в принятии соответствующих решений.

Необходимо отметить то, что новая система оплаты труда предполагает установление так называемых повышающих коэффициентов. Рекомендации по разработке федеральными государственными органами и учреждениями —

В.В. Чеха. Новая система оплаты труда: «болевые точки» и правовые основания

главными распорядителями средств федерального бюджета примерных положений об оплате труда работников подведомственных федеральных бюджетных учреждений, утверждённые Приказом Минздравсоцразвития РФ от 14.08.2008 № 425н в пункте 7.1., устанавливают возможность назначения так называемого повышающего коэффициента к минимальному окладу (ставке) по соответствующим профессиональным квалификационным группам с учётом уровня профессиональной подготовки, сложности, важности выполняемой работником работы, степени самостоятельности и ответственности при выполнении поставленных задач, стажа работы в учреждении и других факторов.

Рекомендации по разработке системы оплаты и стимулирования труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений, утверждённые Приказом Министерства образования Калининградской области от 27 июля 2007 г. № 1037/1 в п. 15, содержат положение о повышающих коэффициентах, которые учитываются при определении должностного оклада педагогического работника, непосредственно осуществляющего учебный процесс. Данные повышающие коэффициенты устанавливаются, в том числе за сложность и (или) приоритетность предмета, которая может выражаться в виде участия предмета в государственной (итоговой) аттестации, осуществляемой в форме единого государственного экзамена и других формах независимой аттестации, в виде дополнительной нагрузки на педагога, обусловленной большой информативной ёмкостью предмета, постоянным обновлением содержания, наличием большого количества источников, необходимостью подготовки лабораторного, демонстрационного оборудования, неблагоприятными условиями для здоровья педагога, возрастными особенностями учащихся, в виде специфики образовательной программы учреждения, определяемой концепцией программы развития, и учёт вклада в реализацию данного предмета.

Повышающий коэффициент устанавливается по отношению к окладу и в этом смысле не является стимулирующей выплатой. В то же время вышеизложенные примеры свидетельствуют о том, что те или иные повышающие коэффициенты по своему содержанию — сути, аналогичны стимулирующим выплатам. Но при этом повышающий коэффициент назначается к окладу и имеет обязательный характер для работника при занятии им конкретной должности. В то время как стимулирующие выплаты могут назначаться, а могут и не назначаться.

Значительная проблема — наличие в образовательных учреждениях работников, прямо не относящихся к системе образования, но, тем не менее, необходимых для осуществления деятельности учреждения (рабочие, бухгалтеры, водители, сторожа, охранники, инженеры и т.д.). Разнообразие данных категорий работников, а также сложность в определении показателей качества их работы создают значительные затруднения при распространении на них новой системы оплаты труда в образовательных учреждениях.

Так или иначе, но *основное дальнейшее направление развития новой системы оплаты труда в образовательных учреждениях связано с совершенствованием оснований и процедуры назначения стимулирующих выплат* в зависимости от типа, вида и конкретных условий деятельности образовательного учреждения.

Базовый оклад и гарантии для работников

Определённого рода проблема при введении новой системы оплаты труда — наличие в статье 144 ТК РФ положения о базовом окладе как гарантии для работников при установлении системы оплаты труда. Согласно указанной статье Правительство Российской Федерации может устанавливать базовые оклады (базовые должностные оклады), базовые ставки заработной платы по профессиональным квалификационным группам.

Под профессиональными квалификационными группами понимаются группы профессий рабочих и должностей служащих, сформированные с учётом сферы деятельности на основе требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности.

Однако введение новой системы оплаты труда было произведено фактически без базовых окладов — Правительство РФ так и не воспользовалось правом на установление такого рода окладов. Согласно п. 3. Положения о новой системе оплаты труда в федеральных бюджетных учреждениях размеры окладов (должностных окладов), ставок заработной платы устанавливаются руководителем учреждения на основе требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности (профессиональных квалификационных групп), с учётом сложности и объёма выполняемой работы.

Отнесение той или иной должности к профессиональным квалификационным группам определяется на основании соответствующих приказов Минздравсоцразвития РФ, в частности, на основании приказа Минздравсоцразвития России от 5 мая 2008 г. № 216н «Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников образования».

В связи с этим роль гарантии для работников учреждений, в которых устанавливается новая система оплаты труда, по сути, — установленный минимальный размер оплаты труда, который и выступает ориентиром при назначении окладов по профессиональным квалификационным группам. Однако минимальный размер оплаты труда гарантирует соответствующий минимум заработной платы, включающей как собственно оклад, так и иные выплаты.

Оплата труда руководителей образовательных учреждений

В п. 6 Положения о новой системе оплаты труда в федеральных бюджетных учреждении-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ях установлено, что заработная плата руководителей учреждений, их заместителей и главных бухгалтеров состоит из должностного оклада, выплат компенсационного и стимулирующего характера. При этом должностной оклад руководителя учреждения рекомендуется определять трудовым договором в кратном отношении к средней заработной плате работников, которые относятся к основному персоналу возглавляемого им учреждения и ограничивать в сумме до 5 размеров указанной средней заработной платы. Должностные оклады заместителей руководителей и главных бухгалтеров учреждений рекомендуется устанавливать на 10–30% ниже должностных окладов руководителей этих учреждений.

В этом смысле, важная составляющая введения новой системы оплаты труда — отсутствие полноценной возможности учёта сложности труда руководителей образовательных учреждений, их заместителей и главных бухгалтеров. Как правило, применение положений о новой системе оплаты труда приводит к тому, что должностные оклады этой категории работников устанавливаются на более низком уровне, чем заработная плата высококвалифицированных педагогических работников. Для преодоления подобного рода недостатков органы управления образованием вынуждены добиваться установления доплат руководителям образовательных учреждений за счёт дополнительных фондов самих образовательных учреждений. Одновременно руководители также за счёт названных фондов устанавливают доплаты заместителям и главному бухгалтеру. Подобные действия приводят к нехватке той части фонда оплаты труда, которую возможно использовать для стимулирующих выплат иным работникам образовательного учреждения и способствуют возникновению коррупционных механизмов, позволяющих увеличивать доходы руководящих работников.