

ПРОЕКТНО-ПРАВОВОЙ ПОДХОД в нормировании педагогического труда

Вера Понкратова,

Жанна Осипцова,

*специалисты аппарата ЦК Профсоюза
работников народного образования*

- нормирование труда • управление образованием • штатное расписание
- рабочее время • заработная плата

Законодательные основы регулирования вопросов нормирования труда отражены в *главе 22 Трудового кодекса РФ (ТК РФ)*, а также в Положении об организации нормирования труда в народном хозяйстве, утверждённом постановлением Госкомтруда СССР и Президиума ВЦСПС № 226/П-6 от 19 июня 1986 г. (применяется в части, не противоречащей трудовому законодательству).

Организация нормирования труда работников регламентируется *статьями 159–163 Трудового кодекса РФ* и иными нормативными правовыми актами, в соответствии с которыми определяется порядок нормирования труда.

Статьёй 159 ТК РФ предусмотрено, что работникам гарантируются государственное содействие системной организации нормирования труда; применение систем нормирования труда, определяемых работодателем с учётом мнения представительного органа работников или устанавливаемых коллективным договором.

Это означает, что в каждой школе должны применяться системы нормирования труда, утверждённые руководителем школы с учётом мнения представительного органа работников или установленные коллективным договором в соответствии с нормативными правовыми актами, принятыми в рамках системной организации нормирования труда.

При этом должны применяться нормы труда, обоснованные с учётом организационно-технических, экономических, социальных, психофизиологических, санитарно-гигиенических и правовых факторов, что может быть достигнуто путём *постепенного* увеличения доли технически обоснованных норм, рассчитанных на основе межотраслевых, отраслевых и других прогрессивных нормативов по труду.

В соответствии со *статьёй 161 ТК РФ* (с учётом изменений, внесённых Федеральным законом от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ) для однородных работ в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, могут разрабатываться и устанавливаться типовые (межотраслевые,

отраслевые, профессиональные и иные) нормы труда.

Типовые нормы труда, о которых идёт речь в статье 161 ТК РФ, разрабатываются на работы, выполняемые по типовой технологии с учётом уже имеющихся организационно-технических условий. Для тех организаций, где ещё не достигнут уровень техники и организации труда, на который рассчитаны типовые нормы, последние рекомендуются в качестве эталона.

Нормирование труда основывается на *нормативах по труду* (нормативы времени, нормативы численности, нормативы времени обслуживания), а также *типовых нормах труда* (нормы времени, выработки, обслуживания).

Нормативы по труду

Нормативы по труду — это регламентированные значения (величины) затрат труда (времени) на выполнение отдельных элементов (комплексов) работ, обслуживание единицы оборудования, рабочего места, бригады, структурного подразделения и т.д., а также численности работников, необходимых для выполнения производственных, управленческих функций или объёма работ, принятого за единицу измерения, в зависимости от конкретных организационно-технических условий и факторов производства.

Разновидность нормативов численности — типовые штаты. Для школ нормативы численности различных категорий персонала предусматривались в типовых штатах, которые утверждались в основном государственными органами управления образованием бывшего Союза ССР и были обязательными для применения до вступления в силу Закона РФ «Об образовании» (31 июля 1992 г.).

В связи с отнесением в соответствии с подпунктом 9 пункта 2 статьи 32 базового закона об образовании вопросов установления структуры и штатного расписания к компетенции самих образовательных уч-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

реждений, Минобразованием России и Профсоюзом работников народного образования и науки РФ в совместном письме от 22 апреля 1997 г. № 23/146 на запросы образовательных учреждений, органов управления образованием по применению типовых штатов сообщалось, что типовые штаты могут использоваться только как примерные.

В то время и впоследствии намеренно не принималось решение о признании типовых штатов, утверждённых государственными органами управления образованием бывшего Союза ССР, не подлежащими применению на территории Российской Федерации, поскольку такое решение осложнило бы руководителям образовательных учреждений разработку штатных расписаний из-за отсутствия каких-либо ориентировочных нормативов, несмотря на то, что они были минимальными для введения в штат тех или иных категорий персонала и не всегда соответствовали потребностям образовательных учреждений.

Учитывая это, органам управления образованием одновременно было рекомендовано при финансировании гимназий, лицеев с учётом их статуса предусматривать дополнительные средства на оплату труда работников, привлекаемых для организации и проведения, помимо традиционных, других видов учебных занятий: лекций, семинаров, практикумов, курсов по выбору, внеурочной образовательной деятельности с использованием современных методов и средств обучения, а также на оплату методической, опытно-экспериментальной и другой деятельности в соответствии с реализуемой гимназией или лицеем образовательной программой.

По должностям, где нормативы в типовых штатах установлены с учётом сменной организации труда работников,

Вера Понкратова, Жанна Осипцова. **Проектно-правовой подход в нормировании педагогического труда**

необходимо уточнить эти нормативы в связи с сокращением продолжительности рабочего времени с 41 до 40 часов в неделю (для женщин, работающих в школах в сельской местности, — с 41 до 36 часов в неделю), а при определении численности работников, занятых уборкой помещений, не следует исключать площадь классов и других помещений, поскольку в соответствии с Законом РФ «Об образовании» не допускается привлекать учащихся к труду (в том числе по уборке помещений), не предусмотренному образовательными программами.

Наряду с этим было также рекомендовано предусматривать при определении фонда оплаты труда дополнительные средства в случаях, когда школа расположена в не типовом здании или имеет сооружения, оборудование либо структурные подразделения, для обслуживания которых или для работы в них требуется дополнительный, по сравнению с типовыми нормативами, штат работников (есть столовая, бассейн, оборудованный медицинский кабинет, стадион и т.д.), учитывая, что типовые штаты не предусматривали нормативов персонала для таких подразделений.

Таким образом, использование утвержденных государственными органами управления образованием бывшего Союза ССР типовых штатов как примерных не ущемляло права школ, а способствовало системной организации труда работников в пределах средств, выделяемых на оплату труда работников.

В связи с этим действия Минобрнауки России, которое для приведения нормативных правовых актов в соответствие с подпунктом 9 пункта 2 статьи 32 Закона РФ «Об образовании» признало не подлежащими применению отдельные типовые штаты (приказы Минобрнауки России от 9 июня 2008 г. № 177, от 9 сентября 2008 г. № 260), не следует расценивать однозначно как невоз-

можность их использовать на практике в качестве ориентира при реализации полномочий школы по определению штата персонала, поскольку установление структуры и штатного расписания законодательно отнесены к компетенции образовательного учреждения.

Нормы труда

Статьей 160 ТК РФ устанавливается три вида норм труда: нормы выработки, нормы времени и нормы обслуживания.

Нормы времени — это величина затраченного рабочего времени, установленная работодателем, которую вынужден будет затратить работник определенной квалификации на выполнение конкретной работы (операции) в данных технических условиях.

При этом время пребывания сотрудника на работе складывается из времени работы и перерывов. Время работы состоит из основного, вспомогательного, подготовительно-заключительного, а также времени обслуживания рабочего места.

Основным называется время, в течение которого достигается непосредственная цель, связанная с процессом выполнения конкретной работы (операции), а вспомогательным — время, которое работник затрачивает на действия, связанные с обеспечением выполнения основной работы. Основное и вспомогательное время в сумме составляют оперативное время.

Время обслуживания рабочего места необходимо для поддержания рабочего места в надлежащем состоянии. Оно состоит из времени организационного обслуживания и времени технического обслуживания рабочего места.

Подготовительно-заключительное время требуется для подготовки работника

и средств производства к выполнению заданной работы и её завершения.

Время перерывов включает время перерывов, зависящих от работника, и время перерывов, связанных с различными неполадками.

Перерывы, зависящие от рабочего времени, подразделяются на два вида: перерывы для отдыха и личных надобностей работника и перерывы, вызываемые нарушением трудовой дисциплины (опоздание к началу работы (смены) и после обеденного перерыва, преждевременный уход с работы перед обеденным перерывом и в конце смены), а также самоотвлечением исполнителей от выполняемой ими работы.

Норма времени (рабочего времени) на определённые периоды исчисляется исходя из установленной законодательством недельной продолжительности рабочего времени, составляющей 40 и менее часов в неделю, с учётом сокращения рабочего времени на один час накануне нерабочих праздничных дней.

В соответствии с нормами времени рассчитываются другие нормы труда, например, нормы выработки, нормы обслуживания.

Объект нормирования труда — производимая операция, т.е. часть процесса по выполнению одним работником или их группой на одном рабочем месте и над одним предметом труда. Таким образом, для операции характерны постоянное рабочее место, исполнитель и предмет труда.

Для установления норм времени по каждому элементу производимой операции независимо от формы организации труда (индивидуальная или бригадная) отдельно проводится аналитическая и расчётная работа.

Нормы обслуживания — это установленный объём работ (число рабочих мест, число обслуживаемых лиц, квадратных метров площади и т.п.), который работник должен обслужить за единицу учётного времени (смена, час, рабочий день, неделя и т.п.) в конкретных технических условиях.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Нормы обслуживания предназначаются для нормирования труда работников, занятых обслуживанием оборудования, площадей, рабочих мест и т.д. В частности, установление норм обслуживания связывают с деятельностью работников, занятых обслуживанием оборудования, уборкой площадей, рабочих мест. Кроме того, нормы обслуживания разрабатываются для установления норм времени (выработки), когда нецелесообразно нормировать труд работников на основе норм времени (выработки). Величина нормы обслуживания производна от установленной нормы времени на единицу обслуживаемых объектов и от нормы продолжительности рабочего времени.

К примеру, должность дворника (уборщика территорий) в школах устанавливается в соответствии с нормами убираемой площади, которые утверждаются соответствующими органами власти.

Разновидность нормы обслуживания — норма управляемости, определяющая численность работников, которыми должен руководить один руководитель.

Наряду с указанными нормами могут действовать иные нормы труда, утверждённые локальными нормативными актами, таковыми, в частности, могут быть нормы штатной численности персонала.

Нормы численности — это установленная численность работников соответствующего профессионально-квалификационного состава, необходимая для выполнения конкретного объёма работ как производственного, так и управленческого характера.

По нормам численности определяются затраты труда по профессиям, специальностям, группам или видам работ,

Вера Понкратова, Жанна Осипцова. **Проектно-правовой подход в нормировании педагогического труда**

отдельным функциям, в целом по учреждению и организации, их структурным подразделениям.

К нормам труда относится также *нормированное задание* — это установленный объём работы, который работник или группа работников должны выполнять за определённый период с соблюдением установленных требований к качеству работы.

В зависимости от методов, их разработки — нормы труда делятся на научно обоснованные и опытно-статистические.

В зависимости от сферы применения нормы труда подразделяются на локальные и типовые.

Локальные нормы труда разрабатываются на отдельные виды работ в тех случаях, когда отсутствуют типовые нормы (нормативные материалы), и утверждаются работодателем.

Типовые нормы труда разрабатываются на работы, выполняемые по одинаковой технологии, в аналогичных условиях, в одной или ряде отраслей экономики, которые по сфере применения для нормирования труда подразделяются на межотраслевые, отраслевые (ведомственные, профессиональные) и местные.

Межотраслевые нормы предназначены для нормирования труда на работах, выполняемых на предприятиях (в учреждениях, организациях) двух и более отраслей экономики.

Отраслевые (ведомственные, профессиональные) нормы предназначены для нормирования труда на работах, выполняемых на предприятиях (в учреждениях, организациях) одной отрасли экономики.

Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2002 г. № 804 в соответствии со статьёй 161 ТК РФ утверждены *Пра-*

вила разработки и утверждения типовых норм труда, в которых определён порядок разработки и утверждения типовых (межотраслевых, профессиональных, отраслевых и иных) норм труда для однородных работ.

Установлено, что типовые нормы труда разрабатываются федеральным органом исполнительной власти, на который возложены управление, регулирование и координация деятельности в отрасли (подотрасли) экономики (далее — федеральный орган исполнительной власти).

Указанным постановлением предусмотрено, что: типовые межотраслевые нормы труда утверждаются Министерством здравоохранения и социального развития РФ; типовые профессиональные, отраслевые и иные нормы утверждаются федеральным органом исполнительной власти по согласованию с Министерством здравоохранения и социального развития РФ.

Типовые нормы труда утверждаются федеральным органом исполнительной власти в соответствии с правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, т.е. типовые нормы труда утверждаются в форме ведомственных нормативных правовых актов (приказов и т.п.). При этом определено, что типовые нормы труда пересматриваются в случаях, предусмотренных законодательством, в порядке, установленном для их разработки и утверждения.

Локальные нормативные материалы (нормы и нормативы) разрабатываются на отдельные виды работ в тех случаях, когда отсутствуют соответствующие межотраслевые или отраслевые (ведомственные) нормативные материалы (нормы и нормативы), а также при создании в школе более прогрессивных организационно-технических условий по сравнению с учтёнными при разработке

действующих межотраслевых и отраслевых (ведомственных) нормативных материалов для нормирования труда. Локальные нормативные акты в соответствии со статьями 159, 162 ТК РФ утверждаются работодателем с учётом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации.

Таким образом, государство в лице соответствующих федеральных органов исполнительной власти активно участвует в процессе нормирования труда. Типовые нормы в основе могут служить руководством к действию для работодателя, создающего собственные нормативы труда.

Порядок введения, замены и пересмотра норм труда

В соответствии с частью 1 статьи 160 ТК РФ вновь вводимые нормы труда должны соответствовать уровню применяемой в организации техники, технологии, организации производства и труда, а *пересмотр норм труда согласно части 2 статьи 160 ТК РФ возможен лишь в двух случаях.*

Во-первых, нормы труда могут быть пересмотрены только по мере совершенствования или внедрения новой техники, технологии или проведения организационных либо иных мероприятий, обеспечивающих рост производительности труда. В этом случае нормы могут быть увеличены, но из этого не следует, что они в обязательном порядке должны быть пересмотрены и увеличены.

Во-вторых, нормы труда могут быть пересмотрены также при использовании физически и морально устаревшего оборудования. В этом случае нормы также могут быть пересмотрены, но в сторону снижения, поскольку пересмотр норм связан с выполнением работ на физически изношенном оборудовании. Если же речь идёт об использовании морально устаревшего оборудования, то оно может быть не изношенным и даже новым, в связи с чем не будет оснований и для пересмотра норм в сторону снижения.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Согласно части 2 статьи 162 ТК РФ о введении новых норм труда работники должны быть извещены работодателем *не позднее чем за два месяца.*

Локальные нормативные акты школы принимаются работодателем с учётом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации в порядке, предусмотренном статьями 8 и 372 ТК РФ.

Нормы труда, введённые без извещения работников либо с нарушением срока извещения или без учёта мнения представительного органа работников, не могут применяться, и в этих случаях работники вправе требовать оплаты их труда в соответствии с прежними нормами, обжалуя действия работодателя.

До введения новых норм труда работодатель должен провести определённые организационно-технические мероприятия, обеспечивающие способность и готовность работников трудиться по новым нормам:

- создать на рабочих местах необходимые условия в соответствии с требованиями, с учётом которых установлены новые нормы;
- обучить работников методам и приёмам выполнения работы, обеспечивающим оптимальные уровни тяжести и напряжённости труда при работе по новым нормам;
- установить срок освоения новых норм, т.е. постепенный переход к новым нормам.

При этом частью 3 статьи 161 ТК РФ установлено, что *достижение высокого уровня выработки продукции (оказания услуг) отдельными работниками за счёт применения по их инициативе новых приёмов труда и совершенствования рабочих мест не является основанием для пересмотра ранее установленных норм труда.*

Вера Понкратова, Жанна Осипцова. **Проектно-правовой подход в нормировании педагогического труда**

Таким образом, других случаев для пересмотра норм труда трудовым законодательством не предусмотрено, а *работодатель не вправе обосновывать изменение норм труда другими мотивами*, такими, как:

- введение нового минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом (равно как и минимальной заработной платы на уровне субъекта РФ), поскольку увеличение МРОТ обусловлено приближением минимального размера оплаты труда к величине прожиточного минимума трудоспособного населения;
- повышение заработной платы работников для обеспечения повышения уровня реального содержания заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги в соответствии со статьёй 134 ТК РФ.

Кроме того, *не может быть основанием для пересмотра норм, установленных работнику при заключении трудового договора*, также и то обстоятельство, что Министерством образования и науки РФ принято решение о неприменении типовых штатов, утверждённых государственными органами управления образованием бывшего Союза ССР, *если не совершено вводалась или внедрялась новая техника, технология или не проведены организационные либо иные мероприятия, обеспечивающие рост производительности труда*.

Без согласия работников не могут также приниматься решения об изменении условий трудового договора, связанные с увеличением объёма выполняемых работ, совмещением должностей, а также о введении неполного рабочего времени, что в последнее время в нарушение статьи 60.2, 74 ТК РФ стало часто возникать на практике только на том основании, что с 1 января 2009 г. заработная

плата низкооплачиваемых категорий работников увеличена в 1,89 раза в соответствии с Федеральным законом от 24 июня 2008 г. № 91-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» и стала составлять 4330 руб. в месяц.

К системной организации нормирования труда может быть отнесена также предусмотренная *статьёй 163 ТК РФ* обязанность работодателя обеспечивать нормальные условия для выполнения работниками норм выработки. К таким условиям, в частности, относятся:

- исправное состояние помещений, сооружений, машин, технологической оснастки и оборудования;
- своевременное обеспечение технической и иной необходимой для работы документацией;
- надлежащее качество материалов, инструментов, иных средств и предметов, необходимых для выполнения работы, их своевременное предоставление работнику;
- условия труда, соответствующие требованиям охраны труда и безопасности производства.

Под условиями труда, соответствующими требованиям охраны труда и безопасности производства, следует понимать такие факторы условий труда, как:

- санитарно-гигиенические (производственная среда на рабочем месте);
- психофизиологические (обусловлены содержанием трудового процесса, его напряжённостью, повторяемостью или сменой выполняемых работ и т.п.);
- эстетические (привлекательны, не привлекательны условия труда, сама работа);
- социально-психологические (состояние психологического климата в окружении работника);
- состояние охраны труда и безопасность производства.

В статье 163 ТК РФ все факторы нормальных условий труда изложены в общем виде, тогда как положения о необходимости создать нормальные условия труда следует включать в правила внутреннего трудового распорядка школы. Внесение таких положений в коллективный договор или в названные правила повысит ответственность за создание на рабочих местах нормальных условий труда.

Пересмотр норм труда по инициативе работодателя изменяет условия трудового договора, так как влечёт изменение условий оплаты труда, поэтому работодатель обязан в этих случаях соблюдать требования, предусмотренные статьёй 74 ТК РФ.

Изменение норм труда требует согласия как работника, так и органов, представляющих интересы работников, каким в большинстве случаев выступает выборный профсоюзный орган, а при его отсутствии или в случаях, когда профсоюзная организация не объединяет более половины работников данного работодателя и не уполномочена в порядке, установленном ТК РФ, представлять интересы всех работников в социальном партнёрстве на локальном уровне, на общем собрании (конференции) работников тайным голосованием может быть другой представитель (представительный орган) работников.

Порядок учёта мотивированного мнения выборного органа первичной профсоюзной организации при принятии локальных нормативных актов регламентируется статьёй 372 ТК РФ.

Работодатель перед принятием решения о введении новых норм труда (перемены или отмены имеющихся) направляет проект локального нормативного акта и обоснование по нему в выборный орган первичной профсоюзной организации, представляющий интересы всех или большинства работников.

Выборный орган первичной профсоюзной организации не позднее пяти рабочих дней со дня получения проекта указанного локального нормативного акта направляет работодателю мотивированное мнение по проекту в письменной форме.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Если мотивированное мнение выборного органа первичной профсоюзной организации не содержит согласия с проектом локального нормативного акта либо содержит предложения по его совершенствованию, работодатель может согласиться с ним либо обязан в течение трёх дней после получения мотивированного мнения провести дополнительные консультации с выборным органом первичной профсоюзной организации работников для достижения взаимоприемлемого решения.

При недостижении согласия возникшие разногласия оформляются протоколом, после чего работодатель имеет право принять локальный нормативный акт, который может быть обжалован выборным органом первичной профсоюзной организации в соответствующую государственную инспекцию труда или в суд. Выборный орган первичной профсоюзной организации также имеет право начать процедуру коллективного трудового спора в порядке, установленном ТК РФ.

Государственная инспекция труда при получении жалобы (заявления) выборного органа первичной профсоюзной организации обязана в течение одного месяца со дня получения жалобы (заявления) провести проверку и при выявлении нарушения выдать работодателю предписание об отмене указанного локального нормативного акта (обязательно для исполнения).

Нормирование труда непосредственно связано с оплатой труда работника. Так, за выполнение нормы труда определённой сложности (квалификации) за единицу времени устанавливается тарифная ставка, а за исполнение трудовых (должностных) обязанностей определённой сложности за календарный месяц — оклад или должностной оклад; фиксированный размер оплаты труда работника, в состав которого не включаются

**Вера Понкратова, Жанна Осипцова. Проектно-правовой подход
в нормировании педагогического труда**

компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты.

В соответствии со статьёй 21 ТК РФ выполнять нормы труда — обязанность работника, а предоставление ему работы, обусловленной трудовым договором, обязанностью работодателя, что предусмотрено статьёй 22 ТК РФ. Кроме того, в соответствии со статьёй 163 ТК РФ работодатель обязан обеспечить нормальные условия для выполнения работниками норм выработки.

Работодатель обязан вести коллективные переговоры, по их итогам заключать коллективный договор в порядке, установленном ТК РФ, и предоставлять представителям работников полную и достоверную информацию по нормированию труда, необходимую для заключения коллективного договора, соглашения и контроля за их выполнением.

Кроме того, на работодателя возложены обязанности своевременно выполнять предписания государственных надзорных и контрольных органов при нарушении законов, иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, связанные с нормированием труда, а также представлений соответствующих профсоюзных органов, иных избранных работниками представителей о выявленных нарушениях законов, иных актов по нормированию труда, принимать меры по их устранению и сообщать о принятых мерах этим органам и представителям.

При проверках обоснованности введения увеличенных по сравнению с ранее принятыми нормами труда следует обратить

внимание на следующие факторы: наличие новой техники, технологии, несоответствие фактических организационно-технических условий при выполнении работ, снижение трудовых затрат, обеспечение прогрессивности новых норм, осуществление мероприятий технического развития и совершенствования новых методов, повышающих производительность труда, снижающих трудоёмкость выполнения работ и сокращающих численность работников за счёт сокращения трудовых затрат; разработка норм на новые работы и работы, прежде всего ненормированные.

Кроме того, необходимо установить, каким образом о замене и пересмотре норм информировались работники, проводился ли инструктаж по методам, приёмам труда и условиям, при которых должны применяться новые нормы, как это соотносится со взаимными обязательствами коллективного договора, предупреждались ли работники о замене норм не менее чем за два месяца, в каком порядке учитывалось мнение представительного органа работников.

Соблюдение требований, предусмотренных статьёй 162 ТК РФ, имеет большое практическое значение, поскольку если указанные требования не выполнены, то принятые работодателем решения о введении, замене и пересмотре норм труда не имеют юридической силы и не порождают соответствующих последствий, а работники вправе самостоятельно и с участием выборного профсоюзного органа обжаловать действия работодателя для защиты трудовых прав.