

**Комментарий экспертов
Общероссийского Профсоюза образования
к Единым рекомендациям по установлению на федеральном,
региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников
государственных и муниципальных учреждений на 2024 год**

Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений (РТК) в соответствии с частью 3 статьи 135 Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ) на последнем предновогоднем заседании 22.12.2023 г. рассмотрела и одобрила проект Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2024 год (далее - Единые рекомендации).

Профсоюзная сторона РТК согласилась с представленным проектом, но при этом было отмечено очередное нарушение нормы ТК РФ, предусматривающей подготовку Единых рекомендаций до внесения проекта федерального бюджета в Государственную Думу, что, по мнению профсоюзов, снизило результативность совместной работы социальных партнеров над этим важным документом в сфере оплаты труда. Поэтому профсоюзной стороной РТК было предложено начинать работу по разработке единых рекомендаций на 2025 год в 1 квартале 2024 года, что и было зафиксировано в протокольном решении РТК.

Принятие РТК Единых рекомендаций на 2024 год стало предметом особого внимания при обсуждении вопросов оплаты труда педагогов на заседании Госсовета 27 декабря 2023 по вопросу «О повышении роли и престижа педагога и наставника», особенно в комментариях Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т.А.Голиковой по проблемам, затронутым в выступлении В.В.Путина.

В своем вступительном слове В.В.Путин указал, что **важнейший вопрос – это совершенствование системы оплаты труда педагогов, что принятое в 2012 году решение об увеличении их средней зарплаты до**

уровня среднемесячного дохода от трудовой деятельности в конкретном регионе, сыгравшее заметную роль в повышении статуса учительского труда, требует совершенствования, а также более справедливых механизмов оплаты труда педагогов. Прежде всего, необходимо заметно увеличить доходы учителей в тех регионах, где сейчас они существенно ниже, чем в среднем по стране.

Труд учителя должен оплачиваться по единым понятным и прозрачным правилам, иначе между регионами накапливается разрыв в качестве обучения, растёт дефицит педагогических кадров.

В результате В.В.Путин фактически поручил Правительству предложить системные решения проблемы оплаты труда учителя и просил рассказать об этом Т.А. Голикову.

Т.А. Голикова остановилась на некоторых вопросах, которые были затронуты в выступлениях участников Госсовета, в том числе непосредственно в выступлении и комментариях В.В.Путина. В частности, по вопросам оплаты труда педагогических работников было отмечено следующее:

«Первое – это заработная плата педагогов. Вы сказали о том, что мы должны двигаться по пути повышения заработной платы. Мы регулярно мониторим ситуацию, исходим из необходимости исполнения Вашего Указа № 597 от 2012 года, который Вы упомянули. Но практический опыт работы свидетельствует о следующем.

Сейчас система образования находится на трёх уровнях управления – это федеральный, уровень субъекта и уровень муниципалитета – и по-разному нормативно регулируется. Поэтому нами в рамках Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений было принято консолидированное решение работодателей, профсоюза и Правительства о выработке на 2024 год единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местных уровнях системы оплаты труда работников государственных и

муниципальных учреждений. Вроде бы ничего особенного в этом документе нет, он традиционный, носит рекомендательный характер, но, проанализировав существующий опыт, мы изменили подходы и особенности установления систем оплаты труда для образования, некоторые особенности для здравоохранения, культуры и других бюджетных отраслей.

Это рекомендации, и понятно, что не все могут на них опираться. Но, тем не менее в рамках Российской трёхсторонней комиссии на прошлой неделе мы договорились, что ежеквартально нашими силами – силами российских трёхсторонних комиссий – мы осуществим мониторинг этой работы, посмотрим, где у нас существуют на сегодняшний день реальные проблемы и где нужно, как Вы сказали, сократить ту дифференциацию, которая сложилась на протяжении определённого периода времени. Соответственно, вместе с Министерством финансов будем работать в рамках этого направления – и, конечно, вместе с регионами».

Как известно, в соответствии с законодательством Российской Федерации, начиная с 2005 года, полномочия по регулированию вопросов определения размеров и условий оплаты труда работников государственных и муниципальных организаций были переданы органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления и образовательным организациям, что за это время привело не только к **неоправданной дифференциации** в субъектах Российской Федерации (даже в сходных по экономическим показателям) **размеров оплаты труда работников, но и к разрушению основополагающих механизмов оплаты труда педагогических работников, выполняющих в сфере образования одинаковую трудовую функцию.**

Провозглашенный в 1948 году в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН « Всеобщая декларация прав человека» принцип, что каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную

оплату за равный труд, который до 2005 года обеспечивался путем принятия на уровне Российской Федерации соответствующих постановлений, устанавливающих в централизованном порядке одинаковые размеры окладов (должностных окладов), ставок заработной платы лиц, работающих на одном и том же рабочем месте (на одной и той же должности), был фактически утрачен, поскольку частью второй статьи 22 ТК РФ право работника на равную оплату за равный труд, гарантированное в целом на уровне государства, было заменено обязанностью работодателя обеспечивать работникам равную оплату за труд равной ценности.

Основанная на принимаемых законодательных и иных нормативных правовых актах органов власти субъектов РФ регламентация отношений в оплате труда в настоящее время строится на сочетании централизованных и децентрализованных принципов и не исключает при оплате труда работников организаций искажений законодательных норм, ошибок и неточностей, приводящих к существенным различиям в оплате труда по регионам, вызывающим непонимание и недовольство работников.

При принятии нормативных правовых актов органами власти субъектов Российской Федерации имеет место игнорирование положений федеральных нормативных правовых актов как непосредственно положений Трудового кодекса РФ, так и принятых, к примеру, в соответствии со статьей 333 ТК РФ, приказов Минобрнауки России¹, непосредственно связанных с оплатой труда педагогических работников на основе ставок заработной платы, устанавливаемых за норму часов педагогической работы в неделю (в год) и регулированием режима их рабочего времени.

Так, по-прежнему в ряде субъектов РФ в нарушение статьи 333 ТК РФ и федеральных нормативных правовых актов условия оплаты труда учителей, преподавателей, воспитателей необоснованно формируются не на

¹ Приказы Минобрнауки РФ от 22 декабря 2014 г. № 1601 "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"; от 11 мая 2016 г. № 536 «Об утверждении особенностей режима рабочего времени и времени отдыха педагогических и иных работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность»

основе размера ставки заработной платы, устанавливаемой в месяц исходя из нормы часов педагогической работы за ставку заработной платы в неделю (в год), а на основе так называемого «оклада», рассчитываемого в нарушение трудового законодательства из стоимости бюджетной образовательной услуги (1 ученико/час, 1 студенто/час, 1 дето/час), общего объема учебной нагрузки (общего объема педагогической работы) педагогического работника, количества обучающихся в классе (группе), а также выплат за неаудиторную занятость. При этом понятие «оклад (должностной оклад)», предусмотренное статьей 129 ТК РФ как «фиксированный размер оплаты труда работника за исполнение трудовых (должностных) обязанностей определенной сложности за календарный месяц без учета компенсационных, стимулирующих и социальных выплат», во внимание не принимается.

Стремление федерального центра путем ежегодного утверждения РТК Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений (далее – Единые рекомендации) призвать органы государственной власти субъектов Российской Федерации не допускать при разработке систем оплаты труда в субъектах Российской Федерации принятия решений, ущемляющих права работников, а также обеспечивать соблюдение принципа равной оплаты за труд равной ценности каждому работающему, не стало достаточным основанием, обязывающим действовать согласно положениям Единых рекомендаций.

К сожалению, предоставленное с 2007 года Правительству Российской Федерации полномочие по установлению базовых окладов (базовых должностных окладов), базовых ставок заработной платы по профессиональным квалификационным группам (часть вторая ст. 144 ТК РФ) также не способствовало устранению неравенства в оплате труда за труд равной ценности, а также недопущению дифференциации уровней оплаты труда работников государственных и муниципальных организаций по субъектам РФ.

С 2020 года Правительством Российской Федерации не реализуется также право по установлению требований к системам оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений, в том числе в части установления (дифференциации) окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, перечней выплат компенсационного характера, стимулирующих выплат, условий назначения выплат компенсационного характера, стимулирующих выплат (часть восьмая ст. 144 ТК РФ).

В полной мере о разбалансированности действий органов власти субъектов РФ в вопросах установления систем оплаты труда свидетельствуют:

проведенный в сентябре-октябре 2022 года Профсоюзом мониторинг размеров ставок заработной платы (должностных окладов) педагогических работников, выплат компенсационного и стимулирующего характера в субъектах Российской Федерации;

совместные мониторинги, проведенные Минпросвещения России и Общероссийским Профсоюзом образования: в июне 2023 года, применяемых в субъектах РФ перечней и размеров выплат компенсационного и стимулирующего характера, а также в ноябре-декабре 2023 года - размеров ставок заработной платы (должностных окладов) педагогических работников (с одновременным проведением их сравнения с МРОТ за три года: 2021/2022; 2022/2023; 2023/2024 учебные годы) в целях совершенствования систем оплаты труда педагогических работников государственных и муниципальных образовательных организаций и в соответствии с пунктом 44 раздела V Плана мероприятий на 2023 год по выполнению пункта 5.11. Отраслевого соглашения по организациям, находящимся в ведении Министерства просвещения Российской Федерации на 2021-2023 годы.

По итогам мониторингов выявлено, что в большинстве субъектов Российской Федерации размеры ставок заработной платы (должностных окладов) педагогических работников установлены существенно ниже размера МРОТ, а системы оплаты труда изобилуют использованием

различных повышающих коэффициентов, доплат, надбавок к ставкам заработной платы (должностным окладам), которые на практике при начислении заработной платы полностью или частично неправомерно «поглощаются МРОТ», ущемляя права педагогических работников из-за неопределенности в применении части третьей статьи 133 ТК РФ. И это, несмотря на правовую позицию Конституционного суда Российской Федерации, изложенную в нескольких постановлениях, о том, что вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда гарантируется каждому, а, следовательно, определение его величины должно основываться на характеристиках труда, свойственных любой трудовой деятельности, без учета особых условий ее осуществления.

Неопределенность в применении части третьей статьи 133 ТК РФ приводит к несоразмерному ограничению трудовых прав преобладающего количества педагогических работников по сравнению с педагогическими работниками, которые получают месячную заработную плату не ниже МРОТ без дополнительных затрат труда, т.е. только за выполнение учебной (преподавательской, педагогической) работы в пределах установленной по должности нормы часов за ставку заработной платы, без выполнения дополнительных видов работ, за которые устанавливаются дополнительные выплаты, а также при отсутствии квалификационной категории.

Выполнение в субъектах РФ целевых показателей по оплате труда по должностям педагогических работников, предусмотренных указами Президента Российской Федерации 2012 года, за счет применения различных повышающих коэффициентов, доплат и надбавок к ставкам заработной платы (должностным окладам) вместо существенного повышения гарантированной части заработной платы педагогических работников в виде ставки заработной платы, устанавливаемой за норму часов педагогической работы в неделю (в год) либо должностного оклада за исполнение должностных обязанностей, **обесценивают квалификацию работника и**

значение выполняемой им трудовой функции.

Гарантированную часть заработной платы необходимо устанавливать в таком размере, чтобы эта величина сама по себе, т.е. без каких-либо повышающих ее инструментов – коэффициентов, доплат и надбавок, выполняла стимулирующую функцию, поднимала престиж педагогической профессии.

В связи с утвержденными на 2024 год Едиными рекомендациями, положенными в основу выступления вице-премьера Т.А.Голиковой на заседании Госсовета 27 декабря 2023года, ею было предложено ежеквартально силами российских трёхсторонних комиссий осуществлять мониторинг учета их при определении реальных проблем в оплате труда, принятии мер по сокращению дифференциации в оплате труда педагогических работников, которая сложилась на протяжении определённого периода времени.

Вместе с тем, до формирования поручений по итогам проведения Госсовета 27.12.2023, связанных с подготовкой к проведению мероприятий, направленных на обеспечение контроля за выполнением Единых рекомендаций на 2024 год, предлагается руководствоваться протоколом № 4пр заседания Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 22.12.2023 г., п.5 следующего содержания: «Предложить федеральным органам исполнительной власти с участием общероссийских объединений профсоюзов и заинтересованных общероссийских объединений работодателей осуществлять проведение мониторинга реализации Единых рекомендаций в соответствующих сферах и о результатах информировать Российскую трехстороннюю комиссию в 1 полугодии.»

Учитывая проведение на федеральном уровне работы Минпросвещения России совместно с Профсоюзом по подготовке предложений по реализации положений части 8 и 9 статьи 144 Трудового кодекса Российской Федерации, предусматривающих право Правительства Российской Федерации

устанавливать требования к системам оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений, разделом IX «Особенности формирования систем оплаты труда работников сферы образования» Единых рекомендаций на 2024 год, подготовленным совместно Профсоюзом и Министерством, предложено следующее.

1. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления и руководителям государственных и муниципальных образовательных учреждений в целях обеспечения единых подходов к формированию заработной платы педагогических работников образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по общеобразовательным программам (основным и дополнительным), образовательным программам среднего профессионального образования (основным и дополнительным), рекомендуется провести актуализацию структуры заработной платы педагогических работников, в том числе:

а) в целях обеспечения равной оплаты за труд равной ценности принять меры по повышению размеров ставок заработной платы (должностных окладов) педагогических работников, не допуская различий в их размерах по одним и тем же наименованиям должностей, отнесенных к одному и тому же квалификационному уровню профессиональной квалификационной группы (далее – ПКГ), в том числе применения к ним повышающих коэффициентов в зависимости: от стажа педагогической работы (стажа непрерывной работы); уровня образования; квалификационных категорий; наличия государственных и ведомственных наград, званий, ученой степени; от особенностей работы в отдельных образовательных организациях; в сельской местности, а также от иных оснований, дающих в отдельных системах оплаты труда право на повышение размеров ставок заработной платы (должностных окладов), т.е. установление их в новых размерах;

б) учитывать, что квалификационные уровни ПКГ «Педагогические работники» для должностей работников, имеющих важное социальное

значение, сформированы исходя из максимальных требований к уровню образования независимо от того, что к большинству должностей педагогических работников по-прежнему предъявляются квалификационные требования о наличии либо среднего профессионального, либо высшего образования;

в) определить взамен применения к ставкам заработной платы (должностным окладам) педагогических работников различного рода повышающих коэффициентов, образующих новые их размеры, перечни выплат компенсационного характера и перечни стимулирующих выплат, размеры которых определяются в абсолютных величинах или в процентах к размерам ставок заработной платы (должностным окладам);

г) провести работу по упорядочению применяемых наименований и видов выплат в структуре заработной платы;

д) устанавливать выплаты компенсационного или стимулирующего характера в соответствии с рекомендуемым единым перечнем выплат компенсационного характера и единым перечнем стимулирующих выплат.

2. Предложен рекомендуемый единый перечень видов выплат компенсационного характера:

а) выплаты, предусмотренные Трудовым кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

б) выплаты за дополнительные виды работ, непосредственно связанные с образовательной деятельностью, выполняемые за дополнительную оплату и с письменного согласия педагогического работника за:

- классное руководство (кураторство), за каждый класс (класс-комплект), учебную группу независимо от количества обучающихся в классе (классе-комплекте), учебной группе (не более чем в двух классах (учебных группах) одному педагогическому работнику);

- проверку письменных работ с учетом фактического объема учебной нагрузки;

- заведование учебными кабинетами, лабораториями;
- заведование мастерскими, учебно-опытными участками;
- руководство методическим объединением, предметной, цикловой, методической комиссией в образовательной организации педагогическими работниками, не имеющими квалификационной категории «педагог-методист»;

- выполнение дополнительной работы, связанной с методической деятельностью, педагогическими работниками, имеющими квалификационную категорию «педагог-методист»;

- выполнение дополнительной работы, связанной с наставничеством, педагогическими работниками, имеющими квалификационную категорию «педагог-наставник»;

в) выплаты за особенности работы в образовательных организациях:

- особенности работы, связанные с организацией и осуществлением образовательной деятельности по адаптированным основным образовательным программам в классах (группах) для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ);

- особенности работы в организациях, осуществляющих обучение, в том числе в санаторных, в которых проводятся необходимые лечебные, реабилитационные и оздоровительные мероприятия для обучающихся;

- особенности работы педагогическими работниками, непосредственно осуществляющими индивидуальное обучение на дому детей, нуждающихся в длительном лечении, а также детей-инвалидов, которые по состоянию здоровья не могут посещать образовательные организации (в том числе с применением электронного обучения и/или дистанционных образовательных технологий);

- особенности работы педагогическими работниками, непосредственно осуществляющими индивидуальное или групповое обучение детей, находящихся на длительном лечении в медицинской организации;

- особенности работы в организациях для детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей, профессиональных образовательных организациях (группах) для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- особенности работы в образовательных организациях для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением, нуждающихся в особых условиях воспитания, обучения и требующих специального педагогического подхода (специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа);

- особенности работы в образовательных организациях, созданных при исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы.

3. Предложен рекомендуемый единый перечень видов выплат стимулирующего характера:

- за наличие первой или высшей квалификационной категории;

- за работу в сельской местности;

- молодым специалистам, осуществляющим педагогическую деятельность;

- вознаграждение по итогам работы (размер вознаграждения определяется на основе выполнения педагогическими работниками показателей и критериев).

4. Обращаем внимание на то, что в подпункте «б» пункта 35.6.1 не поименована выплата компенсационного характера, связанная с наставничеством для педагогически работников, у которых не имеется квалификационной категории «педагог-наставник», но Профсоюз и Министерство просвещения Российской Федерации пришли к единому мнению о том, что такая выплата должна осуществляться педагогическим работникам, фактически выполняющим эту важную работу, поскольку это не входит в их должностные обязанности.

При этом следует отметить, что Президент Российской Федерации В.В.Путин в своем вступительном слове на заседании Госсовета 27 декабря 2023 года особо отметил: «Наряду с моральными должны существовать

и материальные инструменты поощрения такого значимого для страны труда. Поэтому возможности начисления доплат за работу наставников нужно предусмотреть законодательно».

5. Принимая во внимание возможности РТК, региональных трехсторонних комиссий организовать проведение ежеквартальных мониторингов для выявления реальных проблем в организации заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений, в том числе в целях сокращения дифференциации в оплате труда по регионам, которая сложилась на протяжении определённого периода времени, руководителям региональных (межрегиональных) организаций Профсоюза предлагается:

обсудить отмеченные в настоящем комментарии противоречащие законодательству РФ факты из практики организации заработной платы педагогических работников государственных и муниципальных учреждений в субъекте Российской Федерации;

обратить внимание на то, что при проведении мониторингов недопустимы нарушения сроков их представления;

не допускать представление некорректных сведений по показателям мониторинга, заведомо не соответствующих запросам мониторинга (к примеру, в мониторинге 2023 года вместо запрашиваемых сведений по размерам ставок заработной платы (должностных окладов) педагогических работников по Республике Мордовия и Кабардино-Балкарской Республике представлены сведения о размере средней заработной платы);

по субъектам РФ, использующим модель оплаты труда педагогических работников на основе стоимости бюджетной образовательной услуги, представлять сведения о размерах ставок заработной платы за норму часов педагогической работы, полученных расчетным путем;

в случае запроса сведений о размере ставки заработной платы за установленную норму часов педагогической работы по должностям педагогических работников с высшим образованием, указывать тот ее

размер, который установлен без учета стажа педагогической работы, без учета повышающих коэффициентов, устанавливаемых по любым основаниям, без учета объема учебной нагрузки, превышающей установленную норму, а также иных выплат.