



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-85 E-mail: mail@lenoblzaks.ru

Председателю
постоянной комиссии
по бюджету и налогам

Т.В. Бездетко

15.10.19 № 5116-1/19-06-0-5

На № _____ от _____

Заключение
на проект областного закона «Об оплате труда работников государственных
учреждений Ленинградской области»

Внесен Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко
Первое чтение

Правовое управление, рассмотрев проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «Об оплате труда работников государственных учреждений Ленинградской области» (далее – законопроект), сообщает следующее.

Законопроект направлен на урегулирование отношений, связанных с оплатой труда работников государственных учреждений Ленинградской области (далее – учреждения). Законопроектом предлагается устанавливать должностные оклады на основе расчетной величины, утверждаемой областным законом о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, умноженной на межуровневый коэффициент – для работников учреждений, не являющихся руководителями, заместителями руководителя и главными бухгалтерами учреждений. Для руководителей учреждений должностной оклад предлагается исчислять умножением среднего минимального уровня должностного оклада работников основного персонала на коэффициент масштаба управления. Должностной оклад заместителей руководителя и главных бухгалтеров учреждений предлагается исчислять в процентах от должностного оклада руководителя учреждения.

Кроме того, к должностным окладам работников, включая руководителей, заместителей руководителя и главных бухгалтеров,

предлагается применять повышающие коэффициенты. Дополнительно для руководителя учреждения предусмотрено установление стимулирующих выплат.

Следует отметить, что законопроект содержит достаточно большое количество отсылочных норм к другим нормативным правовым актам, определяющим различные показатели либо порядки, необходимые для исчисления окладов и других выплат работникам. Так например, расчетную величину предлагается определять областным законом о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а межуровневые коэффициенты, порядок и предельные размеры оказания материальной помощи работникам, виды и порядок установления стимулирующих выплат, размеры и порядок установления компенсационных выплат - правовым актом Правительства Ленинградской области. Вместе с тем, законопроектом не предусматриваются какие-либо критерии, основные характеристики либо основополагающие положения для определения вышеуказанных показателей.

Совокупность изложенных факторов позволяет сделать вывод о том, что правовое регулирование, предложенное законопроектом, является в целом «рамочным».

Одновременно с принятием данного законопроекта предлагается признать утратившим силу областной закон от 8 июня 2011 года № 32-оз «Об оплате труда работников государственных бюджетных учреждений Ленинградской области и государственных казенных учреждений Ленинградской области» (далее - областной закон № 32-оз).

Действующий областной закон № 32-оз определяет правовое регулирование оплаты труда работников государственных бюджетных учреждений Ленинградской области и государственных казенных учреждений Ленинградской области. В указанной части законопроект принципиально не отличается от областного закона № 32-оз и воспроизводит его положения как по содержанию, так и по форме с той разницей, что положения законопроекта будут распространяться также и на работников автономных государственных учреждений.

Следует отметить, что Едиными рекомендациями по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2019 год (утверждены решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 25 декабря 2018 года, протокол № 12), соблюдение которых приводится в обосновании к законопроекту, при разработке нормативных правовых актов по вопросам оплаты труда работников учреждений обращается особое внимание на установление фиксированных размеров окладов работников (подпункт «а» пункта 32). Вместе с тем, законопроектом предусмотрено, что размер должностного оклада работника определяется не фиксированной величиной, а расчетной, то есть умножением расчетной величины на межуровневый коэффициент. Должностной оклад руководителя учреждения предлагается

исчислять умножением среднего минимального уровня оклада работников на коэффициент масштаба управления учреждением. Должностной оклад заместителя руководителя и главного бухгалтера учреждения планируется устанавливать в процентах от минимального уровня должностного оклада руководителя учреждения. Предлагаемая концепция законопроекта не в полной мере согласуется с требованиями указанных Единых рекомендаций.

К законопроекту имеются следующие замечания правового характера.

1. Статьей 1 законопроекта предлагается установить понятие «работник». Вместе с тем такое понятие уже установлено статьей 20 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ), согласно которой под работником понимается физическое лицо, вступившее в трудовые отношения с работодателем. Таким образом, на федеральном уровне понятие «работник» уже урегулировано и не требует дополнительного регулирования законом субъекта Российской Федерации, кроме того, предложенное понятие не в полной мере соответствует термину, приведенному в статье 20 ТК РФ.

2. Необходимо отметить, что закон о бюджете является законодательным актом особого рода, который создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства, то есть предполагающих предоставление соответствующих средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. Закон о бюджете не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве последующего закона изменять положения других федеральных законов, в том числе материальных законов (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П, Определение Конституционного Суда РФ от 11.05.2006 № 133-О, Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П). Учитывая указанную позицию Конституционного Суда РФ, определение расчетной величины, применяемой для расчета должностных окладов работников за календарный месяц или за выполнение установленной нормы труда, областным законом об областном бюджете, как это предусматривается статьей 1 законопроекта, представляется не вполне обоснованным.

3. Некоторые используемые в законопроекте термины не нашли отражения в статье 1, определяющей понятия и термины. В частности, указанное замечание относится к понятиям «минимальный уровень должностного оклада» (часть 1 статьи 3, части 1, 2 статьи 4), «средний минимальный уровень должностного оклада работников (оклада, ставки заработной платы) работников, относимых к основному персоналу учреждения» (часть 1 статьи 4 законопроекта). В дополнение следует подчеркнуть, что в отношении последнего понятия в законопроекте не указан также порядок его определения.

Также полагаем, что требует уточнения понятие «месячная заработная плата работника» (часть 1 статьи 2), поскольку системы оплаты труда в

соответствии со статьей 135 ТК РФ включают кроме должностного оклада выплаты компенсационного, стимулирующего характера, премии, которые выплачиваются дополнительно к должностному окладу (указанное замечание можно высказать и к действующей редакции статьи 2 областного закона № 32-оз).

Статьей 1 законопроекта определяются понятия, термины и сокращения. В этой связи следует указать, что фактически статья 1 законопроекта не содержит сокращений, которые употребляются в дальнейшем в тексте законопроекта, поэтому из ее названия следует исключить слова «и сокращения». Кроме того, согласно сложившейся правоприменительной практике употребляемые в тексте областных законов сокращения указываются при первом их использовании без обозначения их в специальной структурной единице областного закона.

4. В соответствии со статьей 129 ТК РФ заработная плата (**оплата труда работника**) – это вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также **компенсационные выплаты** (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и **стимулирующие выплаты** (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты). Базовый оклад (базовый должностной оклад), базовая ставка заработной платы - минимальные оклад (должностной оклад), ставка заработной платы работника государственного или муниципального учреждения, осуществляющего профессиональную деятельность по профессии рабочего или должности служащего, входящим в соответствующую профессиональную квалификационную группу, **без учета компенсационных, стимулирующих и социальных выплат.**

Согласно статье 135 ТК РФ системы оплаты труда включают размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплаты и надбавки компенсационного характера, системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

В статьях 3 и 4 законопроекта, определяющих **оплату труда работников, а также руководителей, заместителей руководителя и главных бухгалтеров учреждений**, не указывается о применении для них компенсационных выплат. Стимулирующие выплаты законопроектом предусматриваются только для руководителей учреждений (часть 4 статьи 4 законопроекта). Следует отметить, что действующим областным законом № 32-оз в статьях 3 и 4, определяющих **заработную плату работников** для всех работников государственных бюджетных и казенных учреждений, предусмотрены компенсационные и стимулирующие выплаты.

При этом, частью 2 статьи 2 законопроекта определяется, что Правительством Ленинградской области в числе прочего устанавливаются размеры и порядок установления компенсационных выплат, а также виды и порядок установления стимулирующих выплат (в том числе особенности предоставления стимулирующих выплат руководителям учреждений в зависимости от показателей эффективности и результативности деятельности учреждений).

Однако, отсутствие в статьях 3 и 4 законопроекта, имеющих наименование «Оплата труда», указания на компенсационные и стимулирующие выплаты работникам учреждений (за исключением руководителя), возможно расценивать как нарушение их прав на достойное денежное вознаграждение за труд.

С учетом изложенного полагаем необходимым уточнить наименования статей 3 и 4 законопроекта.

5. В законопроекте указано, что должностные оклады руководителей учреждений **устанавливаются уполномоченными органами**, а должностные оклады работников, заместителей руководителя учреждения, главного бухгалтера - **устанавливаются учреждениями** (часть 1 статьи 3, части 1,2 статьи 4). С целью исключения неопределенности правового регулирования полагаем, что в этом случае следует указать, что должностные оклады устанавливаются правовым актом уполномоченного органа или локальным актом руководителя учреждения.

6. Частью 2 статьи 4 законопроекта минимальный уровень должностных окладов заместителей руководителя и главных бухгалтеров учреждений предлагается устанавливать на 10-30 процентов ниже минимального уровня должностного оклада руководителя учреждения. Вместе с тем, в законопроекте не указаны критерии, по которым будет производиться дифференциация указанного минимального уровня должностного оклада. В этой связи не представляется возможным уяснить, в каких же случаях должностные оклады будут на 10 процентов ниже, а в каких на 30 процентов. Полагаем, что отсутствие критериев определения конкретного размера минимального уровня должностного оклада может быть расценено как коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 («широта дискреционных полномочий»).

К законопроекту имеются замечания юридико-технического характера. В частности, согласно пункту 57 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (приложение № 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области) в случае, если перечень областных законов, подлежащих признанию утратившими силу, включается в текст законопроекта, он оформляется отдельной, последней статьей либо

последней частью последней статьи. В связи с чем, части 1 и 2 статьи 5 необходимо поменять местами.

Следует обратить внимание, что при рассмотрении законопроекта необходимо соблюдение требования статьи 35.1 Трудового кодекса Российской Федерации, предусматривающей обеспечение участия комиссий по регулированию социально-трудовых отношений (в случаях, когда такие комиссии не образованы, - соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей) в разработке и (или) обсуждении проектов законодательных актов органов государственной власти в сфере труда. Для соблюдения установленного порядка проекты нормативных правовых актов направляются на рассмотрение комиссии по регулированию социально-трудовых отношений или соответствующим профсоюзам с обязательным рассмотрением решений комиссий или заключений профсоюзов при принятии проектов нормативных правовых актов.

Вышеуказанные замечания не препятствуют рассмотрению законопроекта в первом чтении.

Законопроект нуждается в редакторской правке.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин