

На правах рукописи

*Саурин Сергей Александрович*

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОПЛАТЫ ТРУДА  
РАБОТНИКОВ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ**

специальность **12.00.05** – трудовое право; право социального обеспечения

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

**Москва - 2013**

Работа выполнена в Московском государственном университете  
имени М.В. Ломоносова (юридический факультет).

- Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор  
**Куренной Александр Михайлович**
- Официальные оппоненты: **Миронов Владимир Иванович**  
доктор юридических наук, профессор,  
РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина,  
зав. кафедрой гражданского процесса и  
социальных отраслей права юридического  
факультета.
- Бойченко Татьяна Александровна**  
кандидат юридических наук, адвокат Московской  
городской коллегии адвокатов,  
Московская академия экономики и права,  
Преподаватель кафедры гражданско-правовых  
дисциплин.
- Ведущая организация: Научно-исследовательский университет  
«Высшая школа экономики».

Защита состоится 4 декабря 2013 г. в 15 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д.501.001.99 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д.1, корп. 13-14 (4-й учебный корпус).

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций Научной библиотеки МГУ по адресу: Ломоносовский просп., 27, Фундаментальная библиотека, сектор А, 8 этаж, комната 812.

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2013 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

Е.В. Кудрявцева

## **Общая характеристика работы**

### ***Актуальность темы диссертационного исследования.***

Одним из наиболее значимых элементов трудового правоотношения является оплата труда работников. Большая часть трудоспособного населения России работает в рамках трудовых отношений, и заработная плата является их основным источником средств к существованию. В связи с переходом страны к рыночной экономике трудовые отношения претерпели существенные изменения и продолжают изменяться. В отличие от советского периода, когда господствовало единство регулирования вопросов, связанных с вознаграждением за труд, сегодня совокупность трудовых отношений в государстве представляет собой «лоскутное одеяло».

В постсоветский период появились многочисленные работодатели, действующие в рамках различных организационно-правовых форм и стремящиеся максимизировать собственную прибыль, которые разрабатывают и внедряют новые системы оплаты труда. Усиление международной интеграции Российской Федерации влечет, с одной стороны, необходимость восприятия международных правовых стандартов в сфере оплаты труда, а с другой - внедрение на российский рынок практик крупных транснациональных компаний. Все чаще используются особые формы регулирования отношений: удаленный труд с использованием современных технологий связи, гибкие режимы рабочего времени, оформление временных трудовых отношений через частные агентства занятости, использование рамочных гражданско-правовых договоров для регулирования отношения, по сути являющихся трудовыми. Понимание правовой природы заработной платы, да и трудового правоотношения в целом, на уровне конкретных работников и работодателей меняется, и если частным субъектам рынка в основном удастся приспособиться к стремительно меняющейся ситуации,

то государство все в меньшей степени успевает реагировать на происходящие изменения.

В связи с этим в особом положении оказываются те работники, работодателем которых по-прежнему остается государство. На первый взгляд может показаться, что для них ничего не меняется, однако в действительности это не так. Экономические процессы тесно связывают бюджетный и небюджетный сектор, и изменения в одном из них непременно отзываются изменениями в другом.

В течение достаточно длительного промежутка времени в Российской Федерации готовилась реформа в области оплаты труда работников бюджетных учреждений, суть которой заключается в проведении мероприятий по совершенствованию организации и оплаты труда, формированию мотивации к повышению качества и результативности труда в этой сфере. Так, в 2007 и 2008 годах были увеличены ассигнования главным распорядителям средств федерального бюджета на оплату труда работников федеральных бюджетных учреждений. Но основным шагом в сторону реформирования оплаты труда работников бюджетной сферы стала разработка новых систем оплаты труда, отличных от Единой тарифной сетки. 5 августа 2008 года Правительство Российской Федерации приняло постановление №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", вступившее в силу с 1 декабря 2008 года. Принятие этого постановления сделало процесс реформирования необратимым.

Данная реформа, как и многие реформы последних лет в социально-трудовой сфере, представляется весьма неоднозначной. Перед исследователями, да и непосредственно перед работниками встают вопросы, к чему приведут эти изменения, улучшится ли ситуация в сравнении с периодом использования Единой тарифной сетки, будут ли достигнуты цели реформы.

Для реализации заданного вектора реформ, направленного не просто на номинальное повышение заработной платы работников бюджетной сферы, но на комплексные изменения с целью сделать рабочие места бюджетного сектора привлекательными, в первую очередь для наиболее квалифицированных специалистов, необходима научно обоснованная политика государства. Представляется, что в современных условиях такая политика должна основываться на международных нормах и стандартах труда, прежде всего на предусмотренных конвенциями и рекомендациями Международной Организации Труда (далее - МОТ).

В условиях значительной дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития, населения по уровню и качеству жизни, характерной для современной России, особое значение приобретает необходимость разработки дифференцированного подхода к правовому регулированию оплаты труда работников бюджетной сферы.

Таким образом, актуальность избранной темы диссертационного исследования обусловлена:

- объективной потребностью в теоретической разработке проблем правового регулирования оплаты труда работников бюджетной сферы в связи с проводимыми реформами;

- усилением международной интеграции Российской Федерации и необходимостью восприятия международных правовых стандартов в сфере оплаты труда;

- несовершенством правового регулирования и правоприменительной практики в сфере оплаты труда и, соответственно, необходимостью разработки предложений по повышению ее эффективности.

### ***Степень научной разработанности темы***

Проблема правового регулирования оплаты труда работников бюджетной сферы недостаточно разработана в специальной и научной литературе. За последние годы непосредственно данной проблеме была посвящена лишь одна диссертационная работа: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук Сазановой Н.В. (2003 год). Также существует ряд диссертационных исследований, косвенно относящихся к заявленной теме и в основном рассматривающих общие вопросы заработной платы, и ряд междисциплинарных публикаций по тематике оплаты в специализированных журналах: в частности, статьи М.И. Кучмы, Е.В. Воробьевой, Н.З. Ковязиной, Р.А. Яковлева.

В России вопросы правового регулирования оплаты труда, в том числе оплаты труда работников бюджетной сферы, освещались как в работах теоретиков трудового права (Александров Н.Г., Зайкин А.Д., Каринский С.С., Кучма М.И., Лившиц Р.З., Пашерстник А.Е., Петров А.Я., Процевский А.И., Саликова Н.М., и др.), так и в исследованиях экономистов (Волгин Н.А., Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И., Кокин Ю.П. и др.). Труды указанных ученых использованы при подготовке диссертации.

В связи с проведением реформы системы оплаты труда работников бюджетной сферы и отказом от единой тарифной сетки указанные вопросы требуют нового научного исследования, особенно в контексте заявленных

целей реформы и необходимости повышения привлекательности бюджетных рабочих мест для трудоспособного населения.

### ***Цель и задачи исследования***

***Целью*** данной работы является теоретический анализ основных проблем правового регулирования оплаты труда работников бюджетной сферы и разработка на этой основе соответствующих предложений по дальнейшему совершенствованию нормативной правовой базы с учетом современных социально-экономических условий в России.

В настоящей работе отдельно рассматривается такая социально значимая категория, как минимальный размер оплаты труда, поскольку в современных условиях она имеет большое значение для работников бюджетной сферы и, вместе с тем, в последние годы подверглась определенной модификации на законодательном и правоприменительном уровне. Представляется, что теоретическое исследование минимального размера оплаты труда может иметь большое значение для переосмысления представлений о функциях и обязанностях социального государства, гарантирующего свободу труда.

Достижение указанной цели предполагает решение следующих ***задач***:

- выявить сущностные признаки и функции заработной платы и уточнить эти параметры применительно к бюджетной сфере на современном этапе;
- проанализировать содержание и социальное значение минимального размера оплаты труда как одной из основных государственных гарантий в сфере оплаты труда;
- исследовать особенности правового регулирования оплаты труда работников бюджетной сферы в период действия единой тарифной сетки и в пореформенный период;

- изучить и проанализировать основные проблемы, существующие в сфере оплаты труда работников бюджетной сферы;

- сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования оплаты труда в бюджетном секторе.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, связанные с оплатой труда работников бюджетной сферы, регулируемые трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

**Методологической основой** служат методы формально-логического, системно-структурного и сравнительно-правового анализа.

#### ***Теоретическая база исследования***

Научную основу диссертационного исследования составили монографии, диссертации, научные статьи таких ученых как: Н.Г. Александров, Л.С. Бабынина, Р. Барр, Н.А. Волгин, В.Е. Гимпельсон, С.Ю. Головина, И.К. Дмитриева, А.Д. Зайкин, Р.И. Капелюшников, С.С. Каринский, Я.Л. Киселев, Ю.П. Кокин, И.А. Костян, А.М. Куренной, М.И. Кучма, Р.З. Лившиц, А.М. Лушников, М.В. Лушникова, Н.Л. Лютов, С.П. Маврин, В.И. Миронов, А.Ф. Нуртдинова, Ю.П. Орловский, А.Е. Пашерстник, А.Я. Петров, Н.В. Пошерстник, А.И. Процевский, Л.А. Рабинович-Захарин, В.Д. Ракоти, С.Ю. Рахманова, Н.В. Сазанова, Н.М. Саликова, Э.Г. Тучкова, Г.В. Хныкин, Е.Б. Хохлов, А.В. Шарунина и др.

Основным источником воспринятого в диссертации зарубежного опыта стали работы таких исследователей как: Y. Algann, P. Cahuc, E. Falaris, L. Katz, D. Kessler, A. Zylberberg и др.

**Эмпирическую базу** исследования составляют международные правовые акты, законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и



субъектов РФ, а также коллективные договоры и соглашения, локальные нормативные акты и акты судебных органов.

**Научная новизна** работы обусловлена тем, что исследование категорий «заработная плата» и «оплата труда» проведено автором, как в общем виде, так и применительно к работникам бюджетной сферы, в контексте современного экономического уклада, международной интеграции и восприятия Российской Федерацией международных правовых стандартов, а также с использованием зарубежного опыта.

В результате проведенного диссертационного исследования **на защиту выносятся следующие положения** диссертации, отражающие ее научную новизну:

1. В контексте концепций *достойного труда* (провозглашенной МОТ и поддержанной Российской Федерацией)<sup>1</sup> и *социального государства* обоснованы аргументы в поддержку позиции о приоритете социальной функции заработной платы, заключающейся в обеспечении работника средствами для достойного существования себя и своей семьи.
2. Предложена авторская позиция о некорректности установления законодательной взаимосвязи содержания понятий «минимальный размер оплаты труда» и «прожиточный минимум». Прожиточный минимум определяет такой уровень жизни, который государство гарантирует всем гражданам независимо от их занятости и трудоспособности. Минимальный размер оплаты труда (далее - МРОТ), являясь по своей природе вознаграждением за труд, призван обеспечивать уровень жизни, более высокий по сравнению с минимально гарантированным.

---

<sup>1</sup> См. материалы Международной конференции высокого уровня по вопросам достойного труда – Москва, декабрь-2012

3. Доказано наличие основного признака МРОТ, в соответствии с которым - это минимальный размер вознаграждения, производимого работодателем за выполнение трудовой функции работником, занятым *неквалифицированным* трудом, при котором указанному вознаграждению присущи признаки и функции заработной платы (включая ее социальную функцию).
4. Обоснована необходимость пересмотра подхода законодателя к механизму определения минимального размера оплаты труда на федеральном уровне с учетом различной природы прожиточного минимума и МРОТ. Принципиальным при этом является законодательное положение о невключении в него всех гарантий и компенсаций, связанных с особыми условиями труда (а не только «северных коэффициентов»), а также стимулирующих выплат.
5. Мотивирован тезис, в соответствии с которым правовая природа заработной платы как вознаграждения за труд в рамках трудового правоотношения обуславливает ее независимость от результатов деятельности работодателя. Размер заработной платы, включая все ее составные части, в бюджетной сфере, как правило, не может быть связан с успешностью деятельности работодателя или иными экономическими параметрами, но должен в большей степени зависеть от личного вклада работника в эффективное функционирование организации.
6. Предложен самостоятельный подход к дальнейшему развитию дифференциации, основанный на введении территориальной дифференциации наряду с отраслевой и возможности комбинирования обоих ее видов – с учетом специфики деятельности конкретных бюджетных организаций. Данное утверждение основано на констатации факта, что перейдя от ЕТС к сегодняшним методам

регулирования оплаты труда в бюджетной сфере, государство сделало лишь первый шаг, введя отраслевую дифференциацию.

7. Обоснована необходимость законодательного закрепления взаимосвязи основных частей заработной платы работников основного персонала и работников административно-управленческого персонала бюджетных учреждений (в том числе руководителей) с целью недопущения необоснованных различий в оплате труда указанных категорий.
8. Сформулировано предложение о необходимости достаточно жесткого и периодического регулирования проблемы сокращения разрыва размеров заработной платы в бюджетном и небюджетном секторах со стороны государства (на основе постоянно проводимого мониторинга).
9. В работе сформулированы конкретные предложения, направленные на совершенствование правового регулирования оплаты труда в целом и оплаты работников бюджетной сферы, в частности.

***Апробация результатов исследования.*** Диссертация выполнена на кафедре трудового права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, там же прошла обсуждение и апробацию. Основные выводы и предложения, изложенные в работе, нашли свое отражение в выступлениях на научно-практических конференциях (Седьмая ежегодная конференция Ассоциации "Юристы за трудовые права" 13 апреля 2013 года и др.) и круглых столах, в том числе с участием профсоюзов работников государственных учреждений (круглый стол "Регулирование минимальной заработной платы в России и зарубежных странах", состоявшийся на факультете права НИУ ВШЭ 22 мая 2013 года, и др.), интервью для ведущих СМИ России (телеканалы Россия-1 и ТВЦ, печатное издание "Российская газета" и др.), опубликованных статьях по теме диссертационного исследования.

### ***Научная и практическая значимость результатов исследования.***

Научная значимость диссертационного исследования заключается в том, что сформулированные в нем выводы могут быть положены в основу дальнейших научных исследований в области трудовых прав работников бюджетного сектора, а также в сфере оплаты труда.

Обоснованные в диссертации предложения могут стать основой для совершенствования законодательства в сфере регулирования оплаты труда работников бюджетной сферы. Содержащиеся в настоящей работе выводы, систематизированная информация, обобщения, рекомендации и материалы могут быть использованы государственными органами при разработке дальнейших этапов реформы.

Работа также имеет практическую ценность для отдельных работников и работодателей бюджетного сектора, поскольку позволяет уяснить их взаимные права и обязанности, соответствующие обязанности государства, тем самым, создавая предпосылки для увеличения активности участников трудовых отношений и их организаций в международных процедурах, действующих в рамках МОТ.

Настоящее диссертационное исследование может использоваться в учебном процессе в высших учебных заведениях, осуществляющих подготовку юристов, специалистов по кадрам, специалистов других профессий. Материалы работы целесообразно использовать для подготовки спецкурсов по правовому регулированию трудовых отношений с работниками бюджетной сферы.

***Структура работы*** обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и списка литературы.

## **Содержание работы.**

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются его объект, предмет, цели и задачи, методологическая и теоретическая база, научная новизна, излагаются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации полученных результатов исследования, дается характеристика научного и практического значения работы.

В *первой главе - "Оплата труда как экономическая и правовая категория"* - анализируются общие вопросы в сфере общественных отношений по оплате труда. *Первый параграф - "Понятие, признаки и функции заработной платы"* - посвящен исследованию научных подходов к характеристике заработной платы как вознаграждения за труд в рамках трудового правоотношения и сопоставлению их с современной действительностью.

На сегодняшний день представления о заработной плате как экономической и правовой категории в России все еще находятся на этапе формирования. Переход к рыночной экономике привел к появлению трехстороннего социального партнерства и возникновению конкурирующих, подчас противоречащих друг другу интересов работодателей, работников и государства. С одной стороны заработная плата рассматривается как сформированная по законам рынка цена трудовых ресурсов, с другой - как источник средств к существованию и поддержанию достойного уровня жизни, с третьей - как инструмент поддержания экономики и социальной сферы. Эта конкуренция происходит на фоне международных норм и стандартов в сфере оплаты труда - они хоть и часто отходят на второй план, но все равно не могут оставаться без внимания в условиях усиления международной интеграции России.

Рассматривая заработную плату в экономическом аспекте, традиционно выделяют 3 ее основные функции: воспроизводственную, стимулирующую и регулируемую.

Суть воспроизводственной функции в том, что заработная плата обеспечивает работников и членов их семей средствами существования и развития. Исследователи выделяют «простое» и «расширенное» воспроизводство. Простое воспроизводство означает удовлетворение минимальных потребностей, обеспечивающее поддержание жизни и здоровья. Однако представляется очевидным, что функция заработной платы должна быть направлена на реализацию расширенного воспроизводства, то есть не только на поддержание жизни и здоровья работников, но и на создание условий их квалификационного роста и раскрытия творческого потенциала, на поддержание достойного уровня их жизни.

Стимулирующая функция заключается в установлении обоснованных различий в оплате труда работников в зависимости от их квалификации, а также сложности и ответственности выполняемых работ и результатов труда.

Регулирующая функция определяется способностью заработной платы определять цену рабочей силы и формировать рынок рабочих мест. Размеры и темпы роста заработной платы складываются не стихийно, а в соответствии с экономическими закономерностями.

Вместе с тем, некоторые исследователи отмечают также наличие социальной функции заработной платы: так, Н.М. Саликова полагает, что социальная функция заключается в обеспечении реализации принципа социальной справедливости при установлении условий оплаты труда.

Реализация принципа социальной справедливости предполагает в числе прочего выплату достойной заработной платы. В ст.7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, ратифицированного Россией, предусмотрено, помимо прочего, право работников на заработную плату, обеспечивающую «удовлетворительное

существование для них самих и их семей». Следует отметить, что в аутентичном тексте Пакта используется термин не «удовлетворительное» (англ. — satisfactory), а «достойное» (англ. — decent). Тот же термин использован в тексте ч.1 ст.4 Европейской социальной хартии. Эта норма переведена на русский язык уже как признающая «право работников на вознаграждение за труд, которое позволит обеспечить им и их семьям достойный уровень жизни»<sup>2</sup>, однако данную норму Хартии Российская Федерация ратифицировать отказалась.

Идея выплаты работникам заработной платы, позволяющей обеспечить достойный уровень жизни им и их семьям, нашла свое отражение и в Концепции достойного труда, сформулированной МОТ. Социальное содержание категории «заработная плата» обусловлено спецификой, присущей трудовым отношениям. Как уже было сказано выше, работник, вступая в трудовые отношения, посвящает часть своей жизни выполнению трудовых обязанностей и, находясь в рабочее время в распоряжении работодателя, оказывается лишенным возможности добывать средства для поддержания достойного существования себя и своей семьи из иных источников. Представляется, что такое социальное содержание следует не только из международных норм и принципов, но и из положений действующей Конституции РФ.

В соответствии со ст.7 Конституции РФ Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства,

---

<sup>2</sup> Европейская социальная хартия (пересмотренная) / (принята в г. Страсбурге 03.05.1996) // СПС Консультант Плюс

инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Согласно ч.1 ст.34 Конституции РФ каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

И, наконец, в силу норм ст.37 ТК РФ труд свободен, и каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также право на защиту от безработицы.

Из смысла перечисленных норм следует, во-первых, что каждый имеет право получать средства к существованию, занимаясь незапрещенной законом деятельностью (будь то труд или предпринимательство), но при этом не обязан этого делать. И, во-вторых, государство взяло на себя обязанность обеспечить достойную жизнь и свободное развитие каждого человека, создавая условия для получения средств к существованию указанными выше способами (в том числе осуществляя меры, направленные на защиту от безработицы) и предоставляя повышенную защиту социально уязвимым категориям граждан. Таким образом, в контексте международных норм обязательство об обеспечении достойной жизни подразумевает, что для граждан, которые могут трудиться и трудятся (либо занимаются предпринимательской деятельностью), а также для граждан, которые по объективным причинам ограничены в реализации своей свободы труда (относятся к социально уязвимым категориям), должны быть созданы условия, при которых они смогли бы материально обеспечивать достойное существование себя и своих семей. При этом обязательство об обеспечении свободного развития каждого человека в контексте концепции социального государства предполагает, что государство обязано обеспечивать (пусть и на минимальном уровне) жизнедеятельность даже тех, кто реализовал свою



свободу труда негативным образом – то есть мог бы трудиться (или заниматься предпринимательской деятельностью), но не трудится.

Представляется, что для последней категории имеет значение «порог бедности», величина прожиточного минимума, позволяющая поддерживать жизнедеятельность лишь данного лица и обеспечиваемая за счет пособий гражданам, не имеющим дохода (малообеспеченным). Вместе с тем для остальных государство должно создать условия, обеспечивающие им получение более существенных средств, которые позволяли бы им поддерживать «достойное существование себя и своей семьи».

Для тех, кто реализует свою свободу труда, вступая в трудовые отношения, создание таких условий означает, прежде всего, выплату достойной заработной платы. Трудящийся человек, кем бы он ни работал, участвует в экономическом процессе и «выгодно» отличается от тех, кто по тем или иным причинам не трудится. Трудовое право, в отличие от гражданского, характеризуется наличием элемента публичности, и государство вправе (да и обязано, согласно Конституции) установить гарантированный минимальный размер оплаты труда. Причем такой размер, очевидно, должен быть значительным, потому как трудящийся человек (даже выполняющий неквалифицированный труд) имеет право претендовать на более высокий уровень жизни, нежели человек нетрудящийся.

Следует отметить, что заработная плата в современных условиях рыночной экономики, с одной стороны, определяется факторами рынка и экономическими закономерностями, а с другой стороны, в рамках регулирующей функции влияет на цену рабочей силы и состояние рынка рабочих мест в конкретный исторический период. Размер заработной платы в конкретном случае устанавливается по соглашению работника и работодателя, и условия такого соглашения зависят от экономической и переговорной силы сторон, и далеко не всегда определенная по итогам переговоров заработная плата будет достойной. Минимальный размер

заработной платы, устанавливаемый сегодня федеральными законами, не достигает даже величины прожиточного минимума, и фактически не может являться инструментом реализации принципа социальной справедливости.

Таким образом, в современной России обеспечению принципа социальной справедливости в определенной степени служат специальные гарантии, призванные проводить в жизнь идеи достойного труда (например, защита от дискриминации в оплате труда, императивная дифференциация размеров оплаты труда в зависимости от его условий, установленный минимальный размер оплаты за добросовестный труд и т.п.), но не заработная плата как таковая. В современных условиях можно говорить о некой идеально присущей заработной плате социальной функции, однако важно подчеркнуть, что в ситуации, когда решение всех вопросов по организации оплаты труда передано на усмотрение работодателей, реализация подобной функции представляется невозможной. Важными инструментами, позволяющими провести в жизнь социальную функцию заработной платы, являются государственное регулирование и социальное партнерство.

В результате исследования экономического аспекта заработной платы в контексте концепций *достойного труда* и *социального государства* обоснованы аргументы в поддержку позиции о приоритете социальной функции заработной платы, заключающейся в обеспечении работника средствами для достойного существования себя и своей семьи. В декабре 2012 года в России была проведена Международная конференция высокого уровня по вопросам достойного труда. Российская Федерация поддержала концепцию достойного труда, провозглашенную МОТ, одной из элементов которой является достойная заработная плата. Поскольку в рамках трудовых отношений работник в течение всего рабочего времени находится в распоряжении работодателя и "продает" не результат своей работы, но большую часть своего времени, заработная плата в большинстве случаев

является для него единственным источником средств к существованию. В случае, когда для поддержания приемлемого уровня жизни работнику необходимо работать на нескольких работах, говорить о достойной оплате труда или же о повышении его эффективности нет оснований.

Во *втором параграфе - "Структура заработной платы"* - анализируются научные подходы к выделению составных частей заработной платы. Вопрос о структуре заработной платы в правовой доктрине является предметом многих дискуссий. Большинство исследователей придерживаются позиции разделения заработной платы на основную и дополнительную части, однако по поводу внутреннего содержания каждой из этих частей единая позиция отсутствует.

Анализ широкого спектра мнений о составе заработной платы вместе с непреходящей позицией о ее дуальной структуре дает основания полагать, что заработная плата действительно состоит из двух частей. Однако ответ на вопрос, что входит в каждую из этих частей, зависит от содержательного наполнения трудовых отношений в конкретный исторический период. В современных условиях представляется целесообразным выделить основание разделения заработной платы на основную и дополнительную части, связанное с источником правового регулирования.

Предпосылки для выделения основной и дополнительной частей заработной платы обусловлены специфической природой трудового права как отрасли. Частно-публичное правовое регулирование трудовых отношений означает, что, отношения между работниками и работодателями регулируются на договорной основе, однако государство, стремясь исполнить социальное назначение трудового права, вмешивается в свободные договорные отношения и устанавливает ряд гарантий, направленных на защиту прав и интересов работников как экономически более слабой стороны в отношениях. В сфере оплаты труда эти гарантии выражаются в императивном закреплении на законодательном уровне

обязанностей работодателя оплачивать труд работников в определенном размере, учитывать при исчислении этого размера условия труда, квалификацию работника, и во всех случаях выплачивать заработную плату в размере не менее установленного законом минимума.

Все эти обязанности исходят от государства и направлены на обеспечение права каждого получать справедливое вознаграждение за труд в виде стабильной заработной платы. Как бы работодатель ни хотел избежать их выполнения, он не вправе этого сделать. Так, если работник часть своего времени работает ночью, он имеет право на дополнительную оплату независимо от того, урегулировано ли это в локальных нормативных актах работодателя. Исходя из этого можно заключить, что такие элементы оплаты труда, как оклад, районный коэффициент, процентная надбавка к заработной плате за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, можно отнести к основной части заработной платы, поскольку их выплата обусловлена объективными характеристиками трудовой деятельности (выполнение норм труда, работа в определенных условиях и др.) и не связана с волей работодателя.

Однако наряду с перечисленными элементами оплаты труда существуют и иные, прямо не предписанные работодателю элементы. Это всевозможные доплаты, надбавки, социальные выплаты и премии, устанавливаемые коллективными договорами, локальными нормативными актами или трудовыми договорами. Включение этих элементов в заработную плату работников, в отличие от рассмотренных выше, зависит от воли работодателя (либо договаривающихся сторон), но не государства. Они могут быть отнесены к дополнительной части заработной платы, поскольку ими стороны дополняют те суммы, которые выплачиваются работнику в силу законодательного предписания.

В этой связи значимым представляется такой выделяемый в науке признак заработной платы, как учет трудового вклада работника. Его следует

рассматривать в следующем значении: с одной стороны, заработная плата должна зависеть от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а с другой – не должна зависеть от успешности деятельности работодателя или иных экономических параметров (таких как состояние рынка, эффективность работы подразделений работодателя, добросовестность его контрагентов и т.п.).

Представляется, что учет трудового вклада работника как признака заработной платы особенно актуален для работников бюджетной сферы. Речь об эффективности работы бюджетных учреждений может идти только в том случае, если размер заработной платы, включая все ее составные части, в бюджетной сфере будет связан не с усмотрением конкретного руководителя и его попытками повисить "идентификацию интересов" с учреждением у кого-либо из работников, а с оценкой личного вклада работника в эффективное функционирование организации.

Таким образом, в настоящей работе обосновано, что правовой природой заработной платы как вознаграждения за труд в рамках трудового правоотношения обусловлена ее независимость от результатов деятельности работодателя. Размер заработной платы, включая все ее составные части, в бюджетной сфере, как правило, не может быть связан с успешностью деятельности работодателя или иными экономическими параметрами, а должен в большей степени зависеть от личного вклада работника в эффективное функционирование организации. Строгое соблюдение такого подхода при разработке систем стимулирования в бюджетных учреждениях позволит снизить остроту проблемы "приближенных лиц" и необоснованных стимулирующих выплат работникам "за лояльность", осуществляемых по усмотрению руководителя учреждения.

*В третьем параграфе - "Минимальный размер оплаты труда как одна из основных гарантий в сфере оплаты труда" - рассматривается*

правовая природа МРОТ и анализируется подход российского законодателя к его правовому регулированию.

Проводимые в последние годы реформы в сфере оплаты труда представляются весьма неоднозначными. Номинальное повышение МРОТ сопровождается пересмотром его состава, что по сути обесценило сам факт повышения. Само повышение, в свою очередь, обусловлено стремлением государства обеспечить декларированное на момент принятия ТК РФ соответствие минимального размера оплаты труда и прожиточного минимума. Вместе с тем установление законодательной взаимосвязи содержания понятий «минимальный размер оплаты труда» и «прожиточный минимум» представляется некорректным. Прожиточный минимум определяет такой уровень жизни, который государство гарантирует всем гражданам независимо от их занятости и трудоспособности - эта обязанность присуща Российской Федерации как социальному государству. Минимальный размер оплаты труда, являясь по своей природе вознаграждением за труд - заработной платой, - призван обеспечивать уровень жизни, более высокий по сравнению с минимально гарантированным. Этот вывод следует из сочетания стимулирующей и социальной функций заработной платы: человек, получающий заработную плату в рамках трудового правоотношения, пусть даже и в минимальном размере, должен иметь возможность обеспечивать не просто собственное выживание, но достойный уровень жизни для себя и своей семьи.

Важно подчеркнуть, что минимальный размер оплаты труда - это минимальный размер вознаграждения, производимого работодателем за выполнение трудовой функции работником, занятым *неквалифицированным* трудом, при котором указанному вознаграждению присущи признаки и функции заработной платы (включая ее социальную функцию). То есть, во-первых, выполнение работы даже с минимальными требованиями к квалификации предполагает оплату труда в размере выше МРОТ, а во-

вторых, даже неквалифицированный работник должен иметь возможность обеспечивать достойный уровень жизни для себя и своей семьи, получая заработную плату в минимальном размере и работая на одном месте работы.

Отдельной проблемой в последние годы стал пересмотр состава МРОТ, состоявшийся в судебной практике после внесения изменений в ТК РФ. Представляется, что с учетом различной природы прожиточного минимума и МРОТ сегодня необходим пересмотр подхода законодателя к механизму определения минимального размера оплаты труда на федеральном уровне. Принципиальным при этом является законодательное положение о невключении в МРОТ всех гарантий и компенсаций, связанных с особыми условиями труда (а не только «северных коэффициентов»), а также стимулирующих выплат.

Во *второй главе - "Особенности оплаты труда работников бюджетной сферы"* - исследуется проблематика правового регулирования общественных отношений по оплате труда, возникающих в бюджетных учреждениях. *Первый параграф - "Оплата труда в бюджетной сфере: история и развитие"* - посвящен анализу функционирования единой тарифной сетки (далее - ЕТС), процесса перехода к использованию новых систем оплаты труда, причин такого перехода и последних изменений законодательства в части регулирования труда работников бюджетной сферы.

В 1992 году в соответствии с постановлением Правительства РФ от 14 октября № 785 «О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе единой тарифной сетки» применение ЕТС стало обязательным для всех организаций, находящихся на бюджетном финансировании. Вводимая система была призвана обеспечивать равный подход к оценке квалификации работников (сложности выполняемых ими работ).

ЕТС представляла собой единую шкалу тарификации и поразрядной оплаты рабочих и служащих. Она охватывала все группы работников учреждений, организаций и предприятий, находившихся на бюджетном финансировании (за исключением органов представительной и исполнительной власти), - от рабочих до руководителей различного уровня, начиная от заведующего камерой хранения до директоров (генеральных директоров) учреждений, организаций, предприятий, ректоров вузов, главных редакторов газет и т.д. Все профессии и должности работников в ЕТС были сгруппированы по признаку общности выполняемых работ (функций). Общность функций, выполняемых в процессе труда рабочими во всей бюджетной сфере, позволила представить их в ЕТС одной группой.

Служащие бюджетных отраслей были распределены на две основные группы. Первая группа включала общеотраслевые должности служащих, которые в свою очередь распределялись на три подгруппы: технические исполнители, специалисты, руководители. Вторая группа включала только должности специалистов и руководителей, специфические для той или иной отрасли бюджетной сферы.

ЕТС предусматривала дифференциацию оплаты по 18 разрядам. Тарификация рабочих проводится по восьми разрядам (с 1 по 8). Служащие бюджетных отраслей, в том числе технические исполнители, специалисты и руководители, тарифицировались по разрядам со 2 по 18.

Разряды оплаты ЕТС отражали, как правило, только сложность выполняемых работ (функций). Они не учитывали условий труда, значимости тех или иных профессий (должностей) и каких-либо других факторов. В соответствии с принципами разработки ЕТС исходная ставка оплаты, т.е. размер ставки первого разряда, не могла быть ниже минимального размера оплаты труда, устанавливаемого в Российской Федерации в законодательном порядке.



Представляется, что введение в начальный период реформирования экономики оплаты труда работников бюджетной сферы на основе ЕТС было объективно необходимо. ЕТС создавала предпосылки для формирования рынка труда и цены рабочей силы в бюджетном секторе, обеспечивая равные условия в переходный период для учреждений бюджетной сферы; с ее помощью государство имело возможность в течение ряда лет поддерживать уровень заработной платы с учетом инфляции. Через систему тарификации работ и оценки квалификации работников должен был реализоваться принцип равной оплаты за равносложный труд. Тем не менее, такая система оплаты труда имела ряд недостатков.

Прежде всего следует отметить низкий уровень ставки первого разряда, из-за которого большинство ставок по разрядам ЕТС оказалось ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в среднем по России. Эффективности применения системы оплаты труда в соответствии с ЕТС можно было достичь только в случае существенного увеличения тарифной ставки первого разряда, то есть, увеличения МРОТ (как минимум, до суммы, равной величине прожиточного минимума).

Отследить соотношение ставок разрядов ЕТС с величиной прожиточного минимума представляется возможным лишь с 2000 года. Так, с 1 апреля 2000 года тарифные ставки (оклады) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы повысились в 1,2 раза: ставка 1-го разряда, подлежащая повышению, составляла 110 рублей, ставка 18-го разряда – 905 рублей, в то время как прожиточный минимум для трудоспособного населения составлял 1232,28 рубля. В третьем квартале 2003 года ставка 1-го разряда составила уже 600 рублей, ставка 18-го разряда – 2700 рублей, а прожиточный минимум для трудоспособного населения – 2318 рублей.

На протяжении всего периода функционирования ЕТС Правительство РФ неоднократно принимало решения о повышении уровней тарифных

ставок, причем, как правило, шло по пути более высоких приростов ставок низших разрядов. Это постоянно приводило к сокращению диапазона сетки, то есть к уменьшению различий в уровнях ставок крайних разрядов.

18-ти разрядов оказалось недостаточно для полноценной дифференциации тарифных ставок (окладов) работников бюджетной сферы. Практика организации оплаты труда вынуждена была идти на дополнительные меры, обеспечивающие выделение по уровню оплаты отдельных работников. Так, при присвоении квалификационной категории врачам устанавливалась надбавка к окладу, и каждой квалификационной категории соответствовала возрастающая надбавка.

В организации оплаты труда работников бюджетной сферы на основе ЕТС существовало большое число надбавок и доплат, которые условно объединяются под наименованием «надтарифные выплаты». Их удельный вес в структуре заработной платы составлял не менее 40%, а нередко и более.

С учетом перечисленных недостатков было принято решение о том, что назрела необходимость изменений. В соответствии с идеей реформы руководителям учреждений была предоставлена возможность самостоятельно перераспределять средства, чтобы стимулировать наиболее ценных работников. Заработная плата самих руководителей учреждений, их заместителей и главных бухгалтеров должна состоять из должностных окладов, выплат компенсационного и стимулирующего характера. Должностной оклад руководителя учреждения устанавливается исходя из заработной платы работников основного персонала данного учреждения (к основному персоналу учреждения относятся работники, непосредственно обеспечивающие выполнение основных функций, в целях реализации которых создано учреждение).

При утверждении Положения об оплате труда работников в бюджетном учреждении руководитель должен учитывать размеры базовых окладов и базовых ставок заработной платы по профессиональным

квалификационным группам (ПКГ), которые устанавливаются Правительством РФ. Работодатель вправе устанавливать работникам заработную плату в размере не ниже соответствующих базовых окладов, предусмотренных в ПКГ.

Профессии рабочих и должности служащих, входящих в одну ПКГ, могут быть структурированы по квалификационным уровням внутри этой ПКГ в зависимости от сложности выполняемых работ и уровня квалификационной подготовки, необходимого для работы по профессии (для занятия должности). Работники одной и той же профессии могут быть отнесены к разным уровням в зависимости от сложности выполняемой работы, а также с учетом дополнительных показателей квалификации, подтвержденных сертификатом, стажем работы или иными документами и сведениями. Должности каждой ПКГ разделены по квалификационным уровням, однако бывает и так, что ПКГ не разбиваются на уровни, как, например, установленные Минздравсоцразвития три ПКГ должностей работников культуры, искусства и кинематографии.

Наряду с минимальными окладами, обусловленными ПКГ, система оплаты труда бюджетного учреждения, как правило, предусматривает повышающие коэффициенты к окладам внутри каждой ПКГ с учетом отнесения должности к тому или иному уровню. Их следует отличать от других повышающих коэффициентов, устанавливаемых в бюджетных учреждениях, таких как персональный повышающий коэффициент, повышающий коэффициент за выслугу лет, повышающий коэффициент за квалификационные категории и т.п.

Обращает на себя внимание тот факт, что переход от ЕТС к сегодняшним методам регулирования оплаты труда в бюджетной сфере - это лишь первый шаг к эффективному регулированию. Российская Федерация является самым большим по территории государством мира, и к тому же имеет федеративное устройство. Регионы страны серьезно отличаются по

экономическим, демографическим, климатическим, социальным и иным показателям. С введением новых систем оплаты труда в бюджетной сфере начала применяться отраслевая дифференциация оплаты, однако только этого недостаточно. Следующим шагом должна стать дифференциация территориальная и возможность комбинирования обоих ее видов – с учетом специфики деятельности конкретных бюджетных организаций.

В сфере здравоохранения наряду с реформой оплаты труда в 2013 году были внесены изменения, касающиеся особенностей режима работы медицинских работников. Так, в соответствии со ст.350 ТК РФ медицинским работникам медицинских организаций теперь с их согласия может устанавливаться дежурство на дому. Дежурство на дому определено в законе как пребывание медицинского работника медицинской организации дома в ожидании вызова на работу для оказания медицинской помощи в экстренной или неотложной форме.

Рассматривая вопрос о целесообразности внесения в ТК РФ изменений, направленных на регулирование (а фактически - узаконивание) дежурств медицинских работников, можно прийти к выводу, что такое специальное регулирование в силу специфики медицинской сферы труда и текущей ситуации в здравоохранении необходимо. При этом исследователями справедливо отмечается, что «в каждом проявлении гибкого регулирования трудовых отношений динамика, отступление от регламентации стандартной занятости должны сочетаться с гарантиями прав работников, стабильностью трудового отношения»<sup>3</sup>. Так, представляется, что для недопущения на практике злоупотреблений, связанных с произвольным привлечением медицинских работников к дежурствам на дому, необходимо установить строгую процедуру такого привлечения (например, учет мнения профсоюзной организации), что позволит говорить о привлечении к

---

<sup>3</sup> Лушников М.В., Лушникова А.М. Очерки теории трудового права. Спб., 2006. С. 643.

дежурствам только при действительном согласии работника, и дополнительную оплату за дежурства (например, по аналогии с работой в ночное время), что позволит стимулировать работников давать указанное выше согласие.

***Второй параграф - "Проблемы соотношения оплаты труда работников административно-управленческого и основного персонала бюджетных учреждений"*** - посвящен анализу одной из ключевых проблем перехода бюджетных учреждений на новые системы оплаты труда.

С одной стороны, уход от ЕТС позволил с большей долей справедливости дифференцировать размеры вознаграждения за труд различным категориям работников, хотя до сих пор не все работодатели бюджетной сферы должным образом адаптировались к принятым системам.

С другой стороны, современная система также не лишена «узких мест». С момента введения новых систем существенным образом увеличился разрыв между административно-управленческим и основным персоналом бюджетных учреждений. В настоящей работе обоснована необходимость установления единой взаимосвязи основных частей заработной платы работников основного персонала и работников административно-управленческого персонала бюджетных учреждений с целью недопущения необоснованных различий в оплате труда указанных категорий. Следует заметить, что указанная взаимосвязь может быть установлена не только на уровне закона, но и на уровне подзаконного акта (например, постановления Правительства РФ) - важно лишь не допустить дискреционного регулирования соотношения заработной платы работников основного и административно-управленческого персонала бюджетных учреждений на уровне локальных нормативных актов, принимаемые руководителями отдельных организаций.

Также чрезмерная самостоятельность руководителей организаций, допускаемая новой системой, может приводить к неоправданному

имущественному расслоению работников основного персонала. Занижать оклады не в интересах руководителя, так как его собственная заработная плата зависит от средней заработной платы работников, но вместе с тем в настоящее время отсутствует четкий механизм предотвращения выделения в среде работников своего рода «приближенных лиц». Такие ситуации очень сложно контролировать, так как «ценность» работника во многом является оценочной категорией, и оценивать – право руководителя. Это может привести к недовольству коллективов, и, как следствие, к снижению эффективности труда, то есть к отклонению от целей реформы.

На основе анализа последних изменений, внесенных в нормативно-правовую базу новой системы оплаты труда, в работе сделан вывод о том, что в подходе законодателя к применению новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений наметился новый вектор. Несмотря на то, что за федеральными учреждениями оставлено право в определенных случаях увеличивать установленные Правительством РФ предельные соотношения, в целом следует отметить, что современные реформы направлены на сокращение разрыва в оплате труда административно-управленческого и основного персонала бюджетных учреждений и формирование оптимального соотношения заработных плат работников этих категорий.

***В третьем параграфе - "Разрыв в оплате труда работников бюджетного и небюджетного секторов"*** - рассматривается ключевой вопрос оплаты труда работников бюджетной сферы в РФ.

Проблема наличия разрыва в оплате труда работников бюджетного и небюджетного секторов сохраняет свою актуальность в течение всего времени функционирования российской рыночной экономики. Поскольку основой для формирования заработной платы бюджетников, на которых распространялось действие ЕТС, являлся МРОТ, государство, неоднократно его повышая, рассчитывало на сокращение межсекторного разрыва. Однако

на практике, даже если такое сокращение было, размер заработной платы бюджетников в сравнении с небюджетным сектором не вышел за границу в 70% от средней заработной платы в промышленности. После 2010 года "недоплата" работникам бюджетного сектора оценивалась экономистами в 30%.

Специфика оплаты труда работников учреждений бюджетной сферы заключается в том, что, во-первых, государство фактически является единственным работодателем, и, во-вторых, этот работодатель, как правило, в условиях ограниченных бюджетных средств регулирует оплату труда работников максимально императивно. В то же время зарплата небюджетников формируется на конкурентном рынке труда с учетом стремления большинства небюджетных организаций максимизировать прибыль. Способность государства воспринимать сигналы рынка и трансформировать их в сопоставимую заработную плату бюджетников, во многом определяет существование и величину межсекторного разрыва в конкретный момент времени.

Следует отметить, что для повышения привлекательности бюджетной сферы и привлечения в государственные учреждения квалифицированных кадров недостаточно одного лишь номинального повышения размеров заработных плат либо изменения порядка распределения средств фонда оплаты труда внутри организации. Необходимы коренные изменения системы оплаты труда работников бюджетных учреждений, которые могли бы позволить сократить межсекторный разрыв и сделать рабочие места бюджетников конкурентоспособными.

На основе исследования российского и зарубежного опыта функционирования механизмов, направленных на решение вопроса о сокращении разрыва размеров заработной платы в бюджетном и небюджетном секторах и повышении привлекательности бюджетной сферы среди трудоспособного населения, в настоящей работе делается предложение

о необходимости достаточно жесткого и периодического регулирования этой проблемы со стороны государства (на основе постоянно проводимого мониторинга). Чтобы сократить разрыв в оплате труда между бюджетным и небюджетным секторами, установление зарплаты большинству бюджетников должно стать децентрализованным и поставлено в зависимость от функционирования региональных рынков труда. Вариантами такого реформирования могут стать либо создание условий для коллективных переговоров профсоюзов работников бюджетных отраслей с региональными администрациями, что, в действительности, требует существенных изменений в профсоюзной системе России, либо восприятие элементов концепции "превалирующей заработной платы", связанных с мониторингом рыночных изменений, что требует серьезных изменений действующего законодательства, в том числе направленных на регулирование деятельности специализированных организаций, осуществляющих такой мониторинг.

В *заключении* подведены итоги и сформулированы основные выводы диссертационного исследования.

**По теме диссертационного исследования изданы следующие публикации:**

- 1) Саурин С.А. Заработная плата руководителя как элемент системы оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений // **Законодательство. 2013. №4.**
- 2) Саурин С.А. МРОТ и его интерпретация в российской судебной практике. // Трудовое право в России и за рубежом. 2011. №4.
- 3) Саурин С.А. Работникам, работающим в РКС, будет оплачен проезд к месту использования отпуска. // Трудовые споры. 2013. №4.
- 4) Заемный труд: последствия для работников / П.В. Бизюков, Е.С. Герасимова, С.А. Саурин. — М.: АНО «Центр социально-трудовых прав», 2012.