

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«Саратовский национальный исследовательский государственный
университет
имени Н.Г.Чернышевского»

Кафедра конституционного и муниципального права

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОПЛАТЫ
ТРУДА РАБОТНИКОВ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ В РОССИИ

АТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 2 курса 261 группы
профиля «Конституционное право,
муниципальное право»
направления 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Михайловой Натальи Александровны

Научный руководитель
заведующая кафедрой
конституционного
и муниципального права,
профессор, д-р юрид. наук,
Заслуженный юрист РФ _____

Г.Н. Комкова

Заведующая кафедрой
конституционного
и муниципального права,
профессор, д-р юрид. наук,
Заслуженный юрист РФ _____

Г.Н. Комкова

Введение. Заложенный в Конституции РФ 1993 года базис формирования российского конституционализма провозглашает нашу страну социальным правовым государством. Однако, большинство авторов сходятся во мнении, что данное утверждение в настоящий период развития нашей страны носит декларативный характер. Особую остроту этому вопросу сегодня придаёт существенно обозначившиеся тенденции снижения реальных доходов и социального расслоения населения.

Своевременность темповышения заработной платы работников бюджетной сферы сегодня непосредственно связана не только с низким уровнем доходов бюджетников, но с проблемой развития самой социальной сферы и повышением качества оказания государственных услуг населению. Следовательно, возможно сделать вывод об актуальности исследования проблем и особенностей правового регулирования системы оплаты труда работников бюджетной сферы на современном этапе.

Основной целью магистерской диссертации является анализ конституционно-правового регулирования и разработка практических предложений по усовершенствованию законодательства в области оплаты труда работников бюджетной сферы.

В связи с этим ставятся следующие исследовательские задачи: проанализировать конституционные гарантии по оплате труда и их реализацию в советский период; провести сравнительно-правовой анализ законов и нормативно-правовых актов советского периода, касающихся оплаты труда и ее повышения; определить степень эффективности социальной политики СССР в области доходов населения; провести анализ реализации в России принципа социального правового государства, провозглашенного в Конституции РФ 1993 года; определить главные принципы системы правового регулирования оплаты труда работников государственного сектора; изучить и систематизировать федеральные нормативно-правовые акты; проанализировать на примере Саратовской области практику правоприменения федерального и регионального

законодательства и выделить основные проблемы; обосновать практические предложения по совершенствованию законодательства в области оплаты труда работников бюджетной сферы.

Материалы исследования. Теоретическую основу исследования составляют труды российских ученых-конституционалистов, посвященные изучению содержания правового государства, и авторов исследующих аспекты трудового права и его отдельных вопросов, касающихся оплаты труда. Нормативную базу исследования составляют нормативно-правовые акты РФ и СССР, устанавливающие правовые основы регулирования оплаты труда в целом и отдельно для работников социальной сферы.

Научная новизна исследования заключается в том, что комплексное сравнительно-правовое исследование конституционно-правовых основ и исторических закономерностей системы оплаты труда работников бюджетной сфере в России в рамках социальной политики государства с учетом результатов Программы поэтапного повышения оплаты ранее не проводилось.

Положения, выносимые на защиту:

1. Предпосылки расслоения населения по доходам в Российском государстве закрепились исторически. На реализацию социальной политики советской власти по вопросам доходов населения, выраженную в кодексах, законах и постановлениях, существенно повлияли исторические обстоятельства, официальный политический курс и внешнеполитические задачи.

2. Приоритет отраслей промышленности, строительства и сельского хозяйства спровоцировал законодательное закрепление неравенства профессиональных групп в трудовом праве в пользу рабочих специальностей с низкой квалификацией и тяжелыми условиями труда, а также исторически сложившееся второстепенное положение социальной сферы обслуживания населения.

3. Конституционное закрепление России в качестве социального правового государства означает, в большей степени, стремление руководства страны к такому идеальному состоянию законодательства и правовой реальности, которое позволит достичь высокой степени социальной защищенности жителей страны.

4. Конституция Российской Федерации создала базис законодательного регулирования системы оплаты труда. В Российской Федерации для решения вопросов в сфере оплаты труда в бюджетном секторе применяются централизованный подход и административные методы путём принятия федеральных нормативно-правовых актов, обязательных для исполнения в субъектах РФ.

5. Регулирование уровня оплаты труда бюджетников происходит через отраслевые системы оплаты труда, мероприятия в рамках Программы поэтапного повышения уровня оплаты труда работникам бюджетной сферы.

6. В Саратовских областных и муниципальных нормативно-правовых и локальных актах учреждений отсутствует единообразие, упорядоченность и системность. Устранить последствия правовых пробелов возможно путем принятия на федеральном уровне дополнительных нормативно-правовых актов либо внесением изменений в существующие документы.

7. Повышение заработных плат в бюджетной сфере происходит за счет увеличения размеров и компенсационных стимулирующих выплат, а не путем существенного увеличения размера должностных окладов (ставок). Изменить данную ситуацию можно, если Правительство РФ согласно ст. 144 Трудового кодекса, и во исполнение пп. «е» п.1 Указа Президента РФ № 597, воспользуется своим правом и установит размеры окладов по основным четырем профессиональным группам по каждой отрасли.

8. Необходимо, чтобы Министерство финансов РФ произвело расчет финансовых средств требуемых для его реализации и оценкой возможностей бюджета каждого субъекта РФ. А решить проблему дефицита средств в региональных бюджетах возможно путем изменения бюджетного и

налогового федерального законодательства, изменения направления бюджетной политики.

Структура магистерской работы предопределена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, состоящих из пяти параграфов, заключения и библиографического списка.

Основное содержание работы. Первая глава «Конституционно-правовые основы формирования законодательства об оплате труда в Российской Федерации», состоящая из двух параграфов, посвящена теоретическому осмыслению содержания понятия социального правового государства, а также анализу конституционно-правовых основ системы оплаты труда в СССР и РФ.

В параграфе первом «История развития законодательства об оплате труда в советский период» проводится исторический (диахронный) сравнительно-правовой анализ советских Конституциях 1918, 1936 и 1977 годов, заложенных в них принципов оплаты труда. А также проводится специально-юридический анализ ряда нормативно-правовых актов 1917 - 1991 годов, касающихся вопросов оплаты труда работников отраслей здравоохранения, образования и науки, культуры, спорта, социальной защиты населения.

Анализ законодательства проводится по следующим направлениям: конституционное оформление системы оплаты труда; правовые основы системы оплаты труда в советском законодательстве для различных отраслей народного хозяйства; основные этапы и закономерности государственной социальной политики, выраженной в законах и других нормативно-правовых актах; соответствие реальной социальной политики основным конституционным положениям.

Для оценки эффективности социальной политики представлены статистические данные по всему исследуемому периоду о среднемесячной заработной плате в различных видах экономической деятельности, изучается

динамика изменения уровня заработной платы в разных сферах и соотношения со средней заработной платой по экономике.

В результате были сделаны выводы. Во-первых, для советских Конституций характерно, что они являются формой выражения проводимой политики, инструментом формирования и реализации её. Во-вторых, нормам, содержащимся в советских Конституциях, была характерна обобщенность и декларативность, поэтому необходимо было дополнительное введение подзаконных актов, раскрывающих и детализирующих их содержание. В-третьих, советская система правовых норм, регулирующих трудовые отношения на основе тарифной сетки, повлияла на формирование современного российского трудового права в целом и его отдельных отраслей. В-четвертых, несмотря на регулярность проводимых мероприятий по доведению заработных плат работников социальных сфер обслуживания населения, степень их результативности оказалась невысокой. Заработные платы работников здравоохранения, народного образования, науки, культуры, социальной защиты оставались низкими.

Поскольку приоритетными отраслями для руководства СССР всё же оставались промышленность, особенно оборонная, строительство и сельское хозяйство, то социальная сфера находилась на второстепенном положении, в том числе и по вопросу финансирования из государственного бюджета. Таким образом, можно сделать заключение, что в нашем государстве исторически закрепилось второстепенное положение социальной сферы обслуживания населения и ее финансовая зависимость от материальных отраслей народного хозяйства.

Во втором параграфе «Конституция РФ 1993 года об оплате труда» проводится рассмотрение основных принципиальных характеристик российского Основного Закона применительно к сфере оплаты труда.

В Конституции РФ в отличие от советских идеологизированных конституций, по-новому трактуется исходное отношение к труду и его оплате. Государство закрепляет в одном ряду с гражданскими и

политическими правами и некоторые социально-экономические права и свободы, которые обязано обеспечить независимо от финансовых и экономических ресурсов в стране. К таким правам и свободам относятся: право на труд и защиту от безработицы, на свободный выбор работы, право на равную оплату труда, справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойную жизнь человека и его семьи, и др. Теперь труд охраняется государством и конституционно устанавливается гарантия МРОТ. Это означает, что государство способствует трудовой деятельности человека, самореализации его творческого потенциала, гарантирует каждому россиянину необходимый жизненный уровень.

В середине 90-х годов новых экономических условиях и с появлением негосударственных предприятий встал вопрос о необходимости разграничения систем оплаты труда в государственном и частном секторах. Система оплаты труда в организациях и учреждениях бюджетной социальной сферы закреплена в ТК РФ. А использование ЕТС при расчете заработной платы в отраслях бюджетной сферы было призвано гарантировать определенный уровень стабильности, а также удобство при расчете и планировании фондов оплаты труда. Со временем, инструменты, которые были использованы для организации оплаты труда на основе ЕТС, были признаны неэффективными. Главный недостаток ЕТС - низкий уровень тарифных ставок, размер которой зависит от величины МРОТ.

В России некоторые социально-правовые механизмы защиты трудовых прав человека, в частности, конституционно гарантированный МРОТ, ограничены в своем действии фактором экономической нестабильности. Сложилась ситуация неоправданной дифференциации доходов работающих в государственном и частном секторах экономики. В условиях недофинансирования бюджетными учреждениями наблюдался резкий отток кадров в другие сферы деятельности, где доходы были выше. Поэтому система оплаты труда работников социальной бюджетной сферы,

разработанная в советском трудовом праве и применяемая до 2008 года, нуждалась в пересмотре или совершенствовании.

Вторая глава «Современное российское законодательство в области оплаты труда работников бюджетной сферы» состоит из трех параграфов и нацелена на систематизацию нормативно-правовых актов.

В настоящее время процесс регулирования уровня оплаты труда данной категории работников происходит по трём направлениям через отраслевые системы оплаты труда в здравоохранении, образовании и науке, культуре и социальной защите населения, мероприятия в рамках Программы поэтапного повышения уровня оплаты труда работникам бюджетной сферы, Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений. Поэтому во второй главе проводится специально-юридический анализ законодательных и нормативно-правовых актов по указанным направлениям сначала федеральных органов власти, а затем их реализацию в актах регионального и муниципального уровней.

В параграфе первом «Федеральные нормативные акты о регулировании оплаты труда работников бюджетной сферы» рассматривается процесс перехода на современную правовую базу оплаты труда работников бюджетной сферы, который оформился Постановлением Правительства Российской Федерации № 583. Введением новой системы оплаты труда (НСОТ) предполагалось достичь повышения уровня доходов работников социального сектора, обеспечения прозрачности в установлении заработных плат, оптимизации структуры заработной платы бюджетника, материальной заинтересованности и мотивации работников, оптимизации кадрового состава. В соответствии с принципами НСОТ основными критериями для расчета заработной платы были качество и результат работы, трудовой стаж.

Хотя юридически был закреплен отказ от централизованного регулирования размеров заработных плат в социальном секторе, но на практике сохранилось федеральное влияние в целом на систему оплаты труда

в этих отраслях с соблюдением единых подходов, принципов, норм, регламентируемых федеральными законами и иными нормативными актами.

Новый этап реформирования системы оплаты труда бюджетных работников начался с Указом Президента РФ № 597 от 07.05.2012 г. «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Были сформулированы основные цели: сохранение кадрового потенциала, повышение престижности и привлекательности профессий в бюджетном секторе экономики, улучшение качества оказания государственных услуг населению за счет повышения мотивации труда через увеличение зарплат работникам социальной сферы.

Во исполнение данного Указа был разработан ряд федеральных нормативно-правовых документов подготовлены методические рекомендации органам исполнительной власти регионов по разработке планов мероприятий, так называемых «дорожных карт», по повышению эффективности отдельно для каждой отрасли социальной сферы (культуры, образования и науки, здравоохранения) и рекомендации по разработке системы нормирования труда в государственных и муниципальных учреждениях, и др.

Можно сказать, что действующая с 2008 года федеральная нормативно-правовая база регулирования оплаты труда работников бюджетной сферы, после проведенного усовершенствования, является работоспособным механизмом. А проведенный анализ основных положений Указа Президента № 597 от 07.05.2012 г., позволяет сделать вывод, что данный программный документ обладает позитивным юридическим потенциалом по формированию условий для создания социального правового государства в России, декларируемого Конституцией России.

В параграфе втором «Региональные и муниципальные проблемы регулирования оплаты труда работников бюджетной сферы» проводится систематизация действующей региональной и муниципальной нормативно-правовой базы, анализ проблем практики правоприменения и результатов

проводимых мероприятий по поэтапному повышению оплаты труда работников бюджетной сферы на примере опыта Саратовской области. Для подтверждения правильности собственных заключений приводятся выводы некоторых авторов, занимающихся изучением данной проблематики.

Сложный и многоуровневый механизм реализации государственной социальной политики по повышению оплаты труда работникам бюджетной сферы в виде федерального законодательства распространяется и на уровень местного самоуправления. В процессе модернизации системы оплаты труда в муниципальных учреждениях органам местного самоуправления оказывалась методическая, информационная и консультативная поддержка в проведении реформы и издании местных актов. Поскольку местное самоуправление имеет конституционно закрепленное обособление в системе органов власти, отдельно проведен анализ нормативно-правовых актов и практики правоприменения муниципального уровня.

В целом по Саратовской области выполняются показатели по повышению заработной платы. Приведенные показатели являются средними по области и суммируются по всем оказывающим государственные услуги учреждениям, финансируемым из регионального и муниципальных бюджетов. Однако наблюдается неоднородность результатов в различных муниципальных районах и достижение худших результатов в муниципальных учреждениях по сравнению с областными организациями отраслей социальной сферы. Можно сделать вывод, что на результаты повлияли как причины общего характера, так и несовершенство действующего законодательства.

Поэтому в параграфе третьем «Перспективы и направления совершенствования законодательного регулирования системы оплаты труда в России» систематизированы проблемы правоприменительной практики, даются практические рекомендации по изменению федерального законодательства, которые выделены в положениях выносимых на защиту.

Выявлен ряд общих для всех отраслей бюджетного сектора проблем, которые проявляются и на областном и на муниципальном уровне:

1. Сохраняется диспропорция заработных плат в областных и муниципальных учреждениях в рамках одной социальной сферы..
2. Высокий уровень заработной платы по конкретному учреждению достигается за счет повышения интенсивности труда специалистов (наличие совмещения и внутреннего совместительства, нагрузка у учителей более чем на 1 ставку).
3. Заработная плата работников с более высокой квалификацией оказывается ниже уровня оплаты труда работников более низкой квалификации, обусловлено сложностью работы и выполняемыми функциями.
4. Присутствуют и проблемы организационно-технического характера, проявляющиеся, например, в несвоевременности разработки и принятии нормативно-правовых актов в районных администрациях и их подведомственных учреждениях. Причины этого - сложность текстов федерального законодательства и разный уровень правовой грамотности муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений.
5. Вместо повышения постоянной части заработной платы (оклада) практикуется установление повышенных доплат и надбавок.

Нормативная федеральная документация, предоставленная в помощь органам исполнительной власти субъектов, была недостаточно проработана. Уже опыт внедрения НСОТ показал, насколько неудачна была попытка передачи выполнения такой масштабной задачи, как обеспечение соответствия качества оплаты труда работников качеству оказания ими госуслуг и самостоятельная разработка критериев эффективности работы учреждений. Чем ниже уровень исполнителей, тем ниже их уровень правовой грамотности и самостоятельности, в итоге в принятых нормативно-правовых и локальных актах отсутствует единообразие, упорядоченность и системность.

Заключение. Сегодня главным условием и средством развития России видится в инновационном характере экономического роста, который сможет обеспечить повышение качественных характеристик занятого населения. В свою очередь, выполнение данной задачи возможно, если в таких отраслях как здравоохранение, образование, социальное обеспечение населения и наука будут аккумулированы профессиональные и высокообразованные кадры. Однако в настоящее время есть тенденция ухудшения качества государственных услуг, предоставляемых бюджетными учреждениями. Отставание доходов работников основных категорий в вышеперечисленных отраслях способствует оттоку персонала и препятствует необходимому воспроизводству трудовых ресурсов в них.

Действующая сегодня система правового регулирования оплаты труда работников бюджетной сферы не представляет собой сложившуюся годами неподвижную модель. Процесс поиска эффективной модели и формирования направлений государственной социальной политики необходимо проводить с учетом опыта и многообразного исторического прошлого нашей страны. Государство совместно с региональными и муниципальными органами власти, посредством принятия новых нормативно-правовых актов, формирует максимально адекватную, работоспособную систему. Поэтому тема изучения оплаты труда и её совершенствования представляется актуальной и необходимой для научного исследования.

Основные положения выпускного исследования отражены в следующих публикациях автора:

1. Михайлова Н.А. Правовые основы системы оплаты труда работников бюджетной сферы (региональный аспект). // Современное общество: человек, власть, экономика: Материалы III Международной научной конференции (4 апреля 2014, г. Саратов). Разделы 6-9: Сб. науч. статей. Саратов: ИЦ «Наука», 2014. С.208.
2. Михайлова Н.А. Механизм реализации государственной социальной политики по повышению уровня оплаты труда работникам бюджетной

сферы на муниципальном уровне.//Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти. Материалы VII Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященной 150-летию земской реформы (1-2 июля 2014, г.Саратов). Выпуск 7. Саратов: «Саратовский источник», 2014. С. 99.

3. Михайлова Н.А. Формирование правового государства в России в аспекте реализации новой социальной политики. //Конституционные проблемы народовластия в современном мире: Материалы VI Международного Конституционного Форума, посвященного 105-летию Саратовского государственного университета имени Н.Г.Чернышевского (12 декабря 2014, г.Саратов). Выпуск 6 ,часть 2: сборник научных статей. [Электронный ресурс]-Саратов: СГУ им. Н.Г.Чернышевского, 2015. С.137.