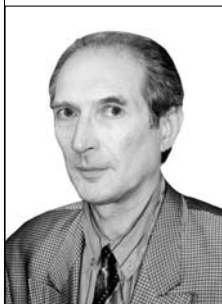


СМЕНА СИСТЕМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА и её последствия

Трудо-правовые аспекты



Владимир Архипов,

*доцент кафедры трудового права
и права социального обеспечения
Академии теории и социального обеспечения,
кандидат юридических наук*

В чём заключается реформа системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений, находящихся на бюджетном финансировании? Ответ на вопрос содержался сначала в Постановлении Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2007 г. № 605 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и гражданского персонала воинских частей, оплата труда которых осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» (далее — Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2007 г. № 605), которое принято ранее согласованных с профсоюзом Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов, на 2008 год, где было разъяснено, что вместо единой тарифной

системы оплаты труда вводятся новые системы оплаты труда, а именно:

- для работников и персонала бюджетных учреждений на основе, устанавливаемой коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами, принятыми в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, содержащими правила определения размеров окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, выплат компенсационного и стимулирующего характера;
- для руководителей учреждений, их заместителей и главных бухгалтеров на основе, устанавливаемой в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. При этом размер их заработной платы будет состоять из должностных окладов, выплат компенсационного и стимулирующего характера. В свою очередь должностной оклад руководителя учреждения определяется трудовым договором и составляет три размера средней заработной платы работников основного персонала возглавляемого им учреждения.

Должностные оклады заместителей руководителей и главных бухгалтеров учреждений устанавливаются на 10–30% ниже должностных окладов руководителей этих учреждений.

К основному персоналу учреждения относятся работники, непосредственно обеспечивающие выполнение основных функций, в целях реализации которых создано учреждение. Перечень должностей, профессий работников учреждений, относимых к основному персоналу по виду экономической деятельности, устанавливается федеральным органом исполнительной власти (иным государственным органом или организацией), в ведении которого находится учреждение, по согласованию с Министерством здравоохранения и социального развития РФ.

При расчёте средней заработной платы руководителя учреждения учитываются оклады и выплаты стимулирующего характера работников (персонала) за календарный год, предшествующий году установления ему должностного оклада. Выплаты компенсационного характера при расчёте средней заработной платы для определения должностного оклада руководителя не учитываются. Порядок исчисления размера средней заработной платы для определения размера должностного оклада руководителя определяется Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Для работников бюджетной сферы ЕТС была введена в 1992 г. и применялась ко всем работникам независимо от характера труда от рабочего до руководителя учреждения. Условия оплаты, предусмотренные ЕТС, распространялись на работников здравоохранения, системы социальной защиты населения, образования, культуры, науки и других организаций, находящихся на бюджетном финансировании. ЕТС предусматривает 18 разрядов оплаты труда и соответствующие им тарифные коэффициенты. Для первого разряда устанавливается коэффициент 1,0, а для последнего, восемнадцатого, — 4,5. Увеличение разряда сопровождалось увеличением тарифного коэффициента и, соответственно, размера оклада (ставки). До завершения реформы оплаты труда работников бюджетной сферы

Единая тарифная сетка рекомендована для применения.

Возникает естественный вопрос: чем же не угодила исполнительной власти страны система оплаты труда по ЕТС? Ответ на вопрос содержится, в частности, в Методических рекомендациях по введению в федеральных бюджетных учреждениях новых систем оплаты труда, утверждённых Приказом Минздравсоцразвития России от 22 октября 2007 г. № 663. Из этих рекомендаций следует, что введение новой системы должно способствовать эффективности труда работников за счёт оптимизации: набора исполняемых трудовых функций, сложности труда, интенсивности труда, результативности труда, а также увязки объёма бюджетных ассигнований, направляемых на формирование фонда оплаты труда работников, с оптимизированной штатной численностью работников, исходя из необходимости выполнения установленных федеральному бюджетному учреждению функций, задач и объёмов работ. Следовательно, перечисленных показателей невозможно было достичь при старой системе оплаты труда, т.е. с помощью экономических инструментов ЕТС.

Здесь нужно обратить внимание читателей на то, что вводимая система оплаты труда для работников учреждений априори предопределяет характер содержания коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта и является на деле фикцией установления оплаты труда договорными методами. Учреждения бюджетной сферы (и представители работников) при принятии указанных источников трудового права в большей степени связаны предписаниями нормативных правовых актов, нежели работодатели реального сектора экономики. В частности, они должны соблюдать нормы, устанавливающие размеры оплаты труда рабочих и служащих соответствующих профессиональных квалификационных

групп. Это неизбежно приведёт к формализации как содержания, так и процесса заключения коллективных договоров, соглашений в бюджетной сфере.

Тем не менее, изданным дополнительно к Постановлению Правительства РФ от 22 сентября 2007 г. № 605, где было определено о введении для работников федеральных бюджетных учреждений новых систем оплаты труда в период с 1 сентября 2007 г. по 31 декабря 2008 г., почти аналогичным по содержанию Постановлением Правительства РФ от 5 августа 2008 г. № 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» (далее — Постановлением Правительства РФ от 5 августа 2008 г. № 583), установлен новый срок введения этих систем оплаты — с 1 декабря 2008 г. Сокращение этого срока вызывает глубокие сомнения в реальной возможности осуществления этих намерений. И вот почему.

Из ст. 144 ТК РФ ясно, что законодатель делегировал установление базовых элементов системы оплаты труда работников бюджетных учреждений органам исполнительной власти от федерального до муниципального. Однако конкретизацию и дифференциацию системы оплаты в рамках норм, установленных исполнительной ветвью власти, должны взять на себя коллективные договоры и иные социально-партнёрские соглашения между работодателем и работниками, а также локальные нормативные акты, изданные в бюджетных учреждениях при согласовании их условий с действующим в них профсоюзом.

Таким образом, существенную роль в определении конкретной оплаты труда на местах должны сыграть профсоюзные организации, а при их отсутствии — избранный трудовым коллективом иной орган, которому будет поручено представлять интересы работников в решении этого вопроса, хотя во всех вышеизложенных актах речь ведётся только об отраслевых профсоюзных организациях.

Тем не менее даже при пассивном отношении членов трудового коллектива к вопросу об определении конкретных нюансов системы оплаты труда на уровне их бюджетного учреждения им следует знать следующее.

Во-первых, согласно ст. 57 ТК РФ к обязательным и, следовательно, существенным условиям трудового договора и порождённого им трудового правоотношения относится определение по соглашению его сторон оплаты труда (в том числе размер тарифной ставки или оклада (должностного оклада) работника, доплаты, надбавки и поощрительные выплаты). Поэтому указание о необходимости введения с 1 декабря 2008 г. для работников федеральных бюджетных учреждений новых систем оплаты труда в соответствии с Постановлением Правительства РФ 5 августа 2008 г. № 583 предполагает провести это введение с учётом порядка, изложенного в ТК РФ, а именно:

- для заключения вновь или изменения коллективного договора, равно как и социального партнёрского соглашения, необходимо выполнить (в большей или меньшей степени для разных ситуаций) требования раздела II «Социальное партнёрство в сфере труда», содержащего 32 статьи и огромную массу организационных и процедурных норм (ст. 23–55 ТК РФ). При этом коллективные договоры и соглашения, а также трудовые договоры не могут содержать условий, ограничивающих права или снижающих уровень гарантий работников по сравнению с установленными

трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права. Если такие условия включены в коллективный договор, соглашение или трудовой договор, то они не подлежат применению.

В коллективном договоре с учётом финансово-экономического положения работодателя могут устанавливаться льготы и преимущества для работников, условия труда, более благоприятные по сравнению с установленными законами, иными нормативными правовыми актами, соглашениями (ч. 2 ст. 41 ТК РФ);

- для принятия вновь или внесения изменений в действующее Положение об оплате труда персонала учебного заведения необходимо выполнить требования как минимум ст. 8, 12, 15, 22, 53, 56, 135, 371 и 372 ТК РФ. Причём на основании ч. 4 ст. 8 ТК РФ нормы локальных нормативных актов, ухудшающие положение работников по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, а также локальные нормативные акты, принятые без соблюдения установленного ст. 372 ТК РФ порядка учёта мнения представительного органа работников, не подлежат применению. В таких случаях применяются трудовое законодательство и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, коллективный договор, соглашения. Далее согласно ч. 2 ст. 22 ТК РФ работодатель обязан ознакомить работников под роспись с принимаемыми локальными нормативными актами, непосредственно связанными с их трудовой деятельностью;

- для внесения изменений в трудовой договор об оплате труда работника по новой системе потребуется выполнить правила ст. 72 ТК РФ, которые обязывают работодателя заключить об этом с работником в письменной форме дополнительное соглашение к трудовому договору, за исключением случаев, предусмотренных ТК РФ.

В ст. 74 ТК РФ предусмотрен один из таких исключительных случаев из правил ст. 72 ТК РФ. Он связан с возможностью

изменения определённых сторонами условий трудового договора по причинам, связанным с изменением организационных или технологических условий труда. В таких случаях, когда по причинам, связанным с изменением в технике и технологии производства, структурной реорганизации производства и по другим причинам, определённые сторонами условия трудового договора не могут быть сохранены, допускается их изменение по инициативе работодателя, за исключением изменения трудовой функции работника.

Учитывая, что по своим признакам смена системы оплаты труда под изменение работодателем технологических условий труда явно не подпадает, нам следует определиться со следующим юридически важным обстоятельством, а именно: можно ли её отнести к изменению организационных условий труда. Итак, система оплаты труда, ранее действовавшая и основанная на ЕТС, должна была смениться на систему оплаты труда, основанную на базовых окладах (базовых должностных окладах), базовых ставках согласно Постановлению Правительства РФ от 22 сентября 2007 г. № 605. Однако уже в Постановлении Правительства РФ от 5 августа 2008 № 583 всё, что связано с понятием «базовые», исключено, а вместе с ними и гарантии, изложенные в ч. 3 ст. 144 ТК РФ. Таким образом, всё ограничилось только сменной ЕТС на оклады (ставки), исходя из заработной платы по профессиональным квалификационным группам.

Здесь необходимо отметить, что замена базовых окладов (ставок) на «безбазовые» ухудшает положение работника, снижая уровень гарантированного ему минимального заработка до минимального размера оплаты труда, если только этот размер не будет установлен федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации в большем размере, чем планировавшийся для базового

оклада (ставки), что маловероятно. Кроме того локальные Положения об оплате труда должны быть «сверены» с примерными, разработанными федеральными министерствами и ведомствами, что фактически не оставляет возможности для придания им индивидуального характера, соответствующего условиям труда и трудовых отношений в конкретном учебном заведении.

Исходя из того, что законодатель не дал специального для трудовых отношений определения понятия «организационные условия труда», правоприменителю придётся использовать «золотое правило юридической герменевтики» и уяснить значение этого понятия из толковых словарей русского языка, носящих нормативный характер, т.е. изданных Институтом русского языка РАН. Из соответствующих словарей выясняется, что под организационными условиями труда (в рассматриваемом аспекте) нужно понимать действие работодателя, направленные на налаживание, упорядочивание чего-нибудь для какой-нибудь социально-трудовой цели с помощью воздействия социально-экономических рычагов на итоги процесса труда. Причём доминирующую роль для включения в понятие «организационные условия труда» такого элемента, как система оплаты труда играют, естественно, нормы самого ТК РФ, где в ст. 57, 129, 132 и 135 в совокупности изложены правила её установления и изменения.

Итак, мы уяснили, что положения ст. 74 ТК РФ будут действовать в период смены системы оплаты труда в бюджетных учреждениях, в число которых входят в целом учреждения всех уровней народного образования, финансируемые за счёт государственных и иных не частных средств или средств общественных организаций. Поэтому о предстоящих изменениях определённых сторонами условий трудового договора, а также о причинах, вызвавших необходимость таких изменений, работодатель обязан уведомить работника в письменной форме не позднее чем за два месяца, если иное не

предусмотрено настоящим Кодексом. Иные сроки и процедуры предупреждения предусмотрены Кодексом, но касаются они, в частности, работников, труд которых используется либо индивидуальным предпринимателем (ст. 306 ТК РФ), либо религиозной организацией (ст. 344 ТК РФ). Причём название уведомительного акта законодателем не конкретизировано, что допускает его любой организационный вид от приказа и распоряжения до просто уведомления, так как здесь важен сам факт предупреждения.

Если работник не согласен работать в новых условиях, то работодатель обязан в письменной форме предложить ему другую имеющуюся у него работу (как вакантную должность или работу, соответствующую квалификации работника, так и вакантную нижестоящую должность или нижеоплачиваемую работу), которую работник может выполнять с учётом его состояния здоровья. При этом работодатель обязан предлагать работнику все отвечающие указанным требованиям вакансии, имеющиеся у него в данной местности. Предлагать вакансии в других местностях работодатель обязан, если это предусмотрено коллективным договором, соглашениями, трудовым договором. При отсутствии указанной работы или отказе работника от предложенной работы трудовой договор прекращается в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 77 ТК РФ с выплатой двухнедельного среднего заработка на основании ч. 3 ст. 178 ТК РФ.

В случае когда причины, указанные в части 1 ст. 74 ТК РФ, могут повлечь за собой массовое увольнение работников, работодатель в целях сохранения рабочих мест имеет право с учётом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации и в порядке, установленном ст. 372 ТК РФ для принятия локальных нормативных актов, вводить режим неполного рабочего дня (смены) и (или) неполной рабочей недели на срок

до шести месяцев. Если работник отказывается от продолжения работы в режиме неполного рабочего дня (смены) и (или) неполной рабочей недели, то трудовой договор расторгается в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ как при сокращении штата (численности) работников организации. При этом работнику предоставляются соответствующие гарантии и компенсации, предусмотренные в ч. 1 и 2 ст. 178 ТК РФ. Отмена режима неполного рабочего дня (смены) и (или) неполной рабочей недели ранее срока, на который они были установлены, производится работодателем с учётом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации.

Изменения определённых сторонами условий трудового договора, вводимые в соответствии со ст. 74 ТК РФ, не должны ухудшать положение работника по сравнению с установленным коллективным договором, соглашениями.

Из абз. 2 п. 2 Постановления Правительства РФ от 22 сентября 2007 г. № 605 следует, что конкретные сроки и порядок введения новых систем оплаты труда устанавливаются:

- федеральными министерствами — в отношении учреждений, находящихся в ведении федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующим министерствам, а также в отношении учреждений, подведомственных министерствам непосредственно;
- государственными комитетами, федеральными службами и федеральными агентствами, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, — в отношении подведомственных им учреждений;
- иными государственными органами и организациями — в отношении подведомственных им учреждений.

Однако анализ этого постановления позволяет сделать вывод, что эти сроки лежат в границах с 1 сентября 2007 г. по 31 декабря 2008 г., хотя Постановлением Правительства РФ от 5 августа 2008 г. № 583 установлен иной срок, но им Постановление № 605 отменено только с 1 декабря 2008 г., поэтому возможность соблюсти тре-

бования ТК РФ весьма ограничена в тех учебных заведениях, где данная работа только начинается или ещё не началась. Следовательно, в спешке, как правило, работодатель допустит немало правовых ошибок, которые станут потенциальными поводами для индивидуальных, а может быть, и для коллективных трудовых споров. Поэтому работникам следует знать и обстановку, которая их ожидает в стенах районного суда, уже сориентированного следующим образом Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» (в действующей редакции).

Согласно п. 21 этого постановления Пленума Верховного Суда РФ при разрешении трудового спора, связанного с применением работодателем ст. 74 ТК РФ, суды должны: принимая решение о восстановлении на работе лиц, трудовой договор с которыми был прекращён по п. 7 ч. 1 ст. 77 ТК РФ (отказ от продолжения работы в связи с изменением определённых сторонами условий трудового договора либо о признании незаконным изменения определённых сторонами условий трудового договора при продолжении работником работы без изменения трудовой функции (ст. 74 ТК РФ), учитывать следующее. Исходя из статьи 56 ГПК РФ работодатель обязан, в частности, представить доказательства, подтверждающие, что изменение определённых сторонами условий трудового договора явилось следствием изменений организационных или технологических условий труда, например изменений в технике и технологии производства, совершенствования рабочих мест на основе их аттестации, структурной реорганизации производства, что не ухудшало положения работника по сравнению с условиями коллективного договора, соглашения. При отсутствии таких доказательств прекращение

трудового договора по п. 7 ч. 1 ст. 77 ТК РФ или изменение определённых сторонами условий трудового договора не может быть признано законным. Кроме того, в соответствии с п. 60 этого постановления работник, уволенный без законного основания или с нарушением установленного порядка увольнения, подлежит восстановлению на прежней работе.

Более сложные правовые последствия возникнут у работодателя при реализации на местах Приказов Минздравсоцразвития РФ от 05.05.2008 г. № 216н «Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников образования» (зарегистрировано в Минюсте РФ 22.05.2008 г. № 11731, опубликовано в «Российской газете», № 113, 28.05.2008) и № 217н «Об утверждении профессиональных квалификационных групп должностей работников высшего и дополнительного профессионального образования» (зарегистрировано в Минюсте РФ 22.05.2008 г. № 11725, опубликовано в «Российской газете», № 113, 28.05.2008). Сложности возникнут, если потребуется не только изменить условия оплаты труда, содержащиеся в трудовом договоре, но ещё и трудовую функцию работника, приводя её в соответствие с вновь вводимыми профессионально-квалификационными группами. Дело в том, что в одностороннем порядке, используя правовой механизм ст. 74 ТК РФ, это сделать невозможно, и к тому же ст. 60 ТК РФ запрещает требовать от работника выполнения работы, не обусловленной трудовым договором. В таком случае допустимо изменение этого условия только по правилам ст. 72 ТК РФ, т.е. по письменному соглашению сторон в виде дополнения к трудовому договору, касающегося его данной части.

Если же трудовая функция не изменится, а изменится только наименование занимаемой должности, профессии, специальности,

тогда работодатель на основании ч. 4 п. 3.1 Инструкции по заполнению трудовых книжек, утверждённой Постановлением Минтруда РФ от 10.10.2003 г. № 69 (зарегистрировано в Минюсте РФ 11.11.2003 г. № 5219, опубликовано в «Российской газете», № 235, 19.11.2003), должен действовать следующим образом. Изменения и дополнения, внесённые в установленном порядке в квалификационные справочники, штатное расписание организации, доводятся до сведения работников, после чего в их трудовые книжки на основании приказа (распоряжения) или иного решения работодателя вносятся соответствующие изменения и дополнения. При этом согласно п. 12 Правил ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков и обеспечения ими работодателей, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 16.04.2003 г. № 225 «О трудовых книжках» (в ред. от 19.05.2008) с каждой вносимой в трудовую книжку записью о выполняемой работе, переводе на другую постоянную работу и увольнении работодатель обязан ознакомить её владельца под роспись в его личной карточке по форме № Т-2, в которой повторяется запись, внесённая в трудовую книжку.

Как мы видим, реформа системы оплаты труда работников бюджетной сферы экономики потребует немалых организационных усилий и юридических знаний для того, чтобы она не превратилась в большую правовую проблему для лиц, охваченных ею. Но самое главное, чтобы итоги её реализации не вошли в противоречие с конституционными и трудовыми гарантиями и не ухудшили экономическое и иное социальное положение работников. В таком случае без трудовых конфликтов и привлечения Конституционного Суда РФ к анализу актов, изданных исполнительной ветвью власти государства, не обойтись. **НО**