

УДК 342.9

ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 февраля 2013 г.

Аннотация: в статье раскрываются проблемы, возникающие в области государственного регулирования заработной платы в России; обосновывается необходимость административно-правового регулирования заработной платы в бюджетной сфере.

Ключевые слова: заработная плата, бюджетная сфера, административно-правовое регулирование.

Abstract: the article describes problems at state earnings regulation in Russia and explains the necessity of the administrative and legal regulation of wages in the public sector.

Key words: job wage, public sector, administrative and legal regulation.

Состоящая из самостоятельных отраслей система российского права находится в постоянном реформировании: нормы различных отраслей права взаимодействуют между собой, дополняют друг друга, группируются по определенным признакам в отраслевые и межотраслевые правовые институты, одним из которых является правовой институт заработной платы. По справедливому замечанию А. А. Долгополова, «правовое регулирование общественных отношений во всем их многообразии и многогосубъектности не может быть осуществлено правовыми нормами только одной отрасли права»¹. Следует отметить, что в настоящее время возрастает тенденция в регулировании различными правовыми нормами отраслевых правоотношений.

По мнению Ю. А. Тихомирова, «для эффективного применения методов публично-правового регулирования важен комплексный подход», так как «именно согласованное использование методов различных отраслей публичного права дает наибольшие социально-экономические результаты»². Вопрос о комплексных нормах представляется спорным и в общей теории права, и в отраслевых положениях. Так, Д. В. Нефедов считает, что «норма права ни при каких условиях не может быть комплексной, ведь в этом случае она теряет определенность и перестает быть эффективной, а это сводит на нет всю идею о “комплексных отраслях”»³.

163

¹ Долгополов А. А. Сущность режимного административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 20.

² Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование : динамика сфер и методов // Журнал рос. права. 2001. № 5. С. 9.

³ См.: Нефедов Д. В. Система современного финансового права // Правоведение. 2011. № 4. С. 135.

Рассматривая финансовые отношения как совокупность частных и публичных отношений, возникающих в процессе правового регулирования финансовой деятельности, Д. В. Нефедов предлагает применять принцип комплексности – «частные нормы и частное регулирование наравне с публичным» не только в финансовом, но и в административном законодательстве⁴.

Отношения, возникающие в сфере регулирования заработной платы, выступают в качестве объекта исследования, как правило, экономистов, социологов, политологов, юристов, так как данная категория является и правовой, в которой «задействованы» нормы конституционного, трудового, уголовного, административного права, и, как показали события последних лет, требуют усиленного внимания со стороны государства и его компетентных органов.

Кроме того, вопрос о правовом регулировании заработной платы государством напрямую связан с более общим вопросом – о государственном регулировании в экономике. По справедливому замечанию Е. Примакова, «без регулирующего участия государства невозможно решить задачу изменения структуры нашей экономики»⁵. По мнению В. Кудрова, «государственное регулирование нужно лишь в том случае, если оно не обслуживает интересы бюрократии, близких к ней олигархов, не подчинено ложным идеям господства государства над обществом»⁶. По признанию Д. А. Медведева, «вмешательство государства в экономику должно быть минимально необходимым и прозрачным», ни один разумный человек не отрицает необходимости государственного регулирования там, где рынок не может обеспечить безопасность и защиту жизни и здоровья населения⁷.

С. С. Купреев считает, что термин «государственное управление» постепенно утрачивает свое фундаментальное значение в российском административном праве, эта категория отражает деятельность всех органов государства по управлению делами общества. «Исходя из того, что предмет административного права составляют общественные отношения в сфере реализации исполнительной власти, а также в сфере внутригосударственной и исполнительно-распорядительной деятельности других государственных органов, исходными категориями для административного права должны являться “исполнительная власть” и “реализация исполнительной власти”»⁸. Л. Малкерн подчеркивает, что для любой страны «не может быть ничего хуже, чем неправильно определить роль государства в экономике»⁹.

⁴ См.: Нефедов Д. В. Указ. соч. С. 148.

⁵ Примаков Е. Нам нужна новая индустриализация // Рос. газ. 2012. 9 июня. С. 6.

⁶ Кудров В. К оценке российской социально-экономической системы // Общество и экономика. 2012. № 9. С. 31.

⁷ См.: Медведев Д. А. Жить долго и достойно : из первых уст : речь Д. А. Медведева на заседании Госсовета // Рос. газ. 2012. 25 апр. С. 2.

⁸ Купреев С. С. О термине «государственное управление» в современном административном праве // Административное право и процесс. 2011. № 6. С. 12.

⁹ Цит. по: Основы рыночной экономики / В. Д. Камаев, Б. И. Домченко, М. А. Федотова и др. М. ; СПб. : Инфоррекламиздат, 1991. Т. 2. С. 43.

Вместо бесполезных мечтаний об эфемерном будущем полезно, по мнению Ю. Князева, обратиться к современной реальной практике развитых стран, которая представляет собой не сочетание рыночных и нерыночных (в смысле хорошо известных социалистических) элементов, а современную рыночную экономику, регулируемую государством и социально ориентированную. В большинстве развитых стран давно уже действует социально регулируемая рыночная экономика, где рынок и капитал по-прежнему определяют ход экономического развития, но условия их функционирования корректируются государством вместе с другими общественными силами, стремящимися минимизировать разного рода негативные проявления в интересах всего общества¹⁰.

Ссылаясь на исторический опыт, Ю. А. Копытов, подчеркивает, что любое общество, государство, желающие быть успешными и процветающими, обязаны прилагать огромные усилия, направленные на создание и обеспечение надлежащих условий труда и его охрану, регулирование и управление¹¹.

В науке административного права сформировалась точка зрения, что административные правоотношения – это, как правило, управленческие отношения, но остается сложным вопрос о субъектах административных правоотношений.

Так, А. П. Алехин отмечает, что управленческие отношения могут возникнуть также между предприятиями и учреждениями, их должностными лицами, наделенными полномочиями публичной власти, с физическими лицами и их организациями. В литературе данная сфера общественных отношений, относящаяся к предмету административного права, обычно не выделяется. Между тем многие задачи и функции управления смещены именно на уровень предприятия и учреждения, в результате функционирования которых реализуется административная правосубъектность физических лиц и организаций¹².

С. С. Купреев соглашается с мнением ученых о том, что административно-правовые отношения между двумя гражданами невозможны: в качестве обязательного субъекта административных правоотношений всегда должен выступать орган публичного управления либо иная организация, наделенная правом выступать от имени государства¹³. Тожественной точки зрения придерживается П. И. Кононов, считающий, что административное право может регулировать отношения, в которых не участвуют субъекты исполнительной власти (государственного управ-

¹⁰ См.: Князев Ю. Пути развития России : ложные ориентиры и реальность // Общество и экономика. 2012. № 6. С. 6.

¹¹ См.: Копытов Ю. А. Административное право : учеб. для бакалавров. М. : Юрайт, 2013. С. 406.

¹² См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России : учебник. М. : Зерцало-М, 2012. С. 15.

¹³ См.: Купреев С. С. К дискуссии о предмете современного административного права // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 24.

ления)¹⁴. По мнению Ю. А. Копытова, в административно-правовых отношениях субъект может и не принадлежать к системе государственной администрации, но вправе действовать в качестве такого субъекта по специальному поручению государственной законодательной или исполнительной власти в определенной сфере. Например, Федеральный закон «О бухгалтерском учете» возложил обязанности и властные права руководителям организаций всех форм собственности по установлению предусмотренного законодательством порядка ведения бухгалтерского учета¹⁵. Наряду с традиционными подходами, в соответствии с которыми предмет административного права – это система общественных отношений, возникающих при осуществлении властной деятельности государственной администрации по исполнению законов, актов правосудия, публичных договоров (если они не стали предметом регулирования других отраслей права), а также при осуществлении административного судопроизводства¹⁶, все чаще звучат призывы к расширительному толкованию сферы отношений, входящих в предмет административно-правового регулирования¹⁷.

Вышеперечисленные проблемы находят отражение и в вопросах регулирования заработной платы в бюджетной сфере.

Н. А. Абузярова подчеркивает, что политика государства в области оплаты труда работников бюджетной сферы должна быть направлена на увеличение базовой части заработной платы путем увеличения ее роли в валовом внутреннем продукте, а стимулирующая часть должна выплачиваться за счет премий из государственного бюджета с соответствующим ранжированием между группами и регионами с максимально возможным закреплением государственных стандартов в сфере труда¹⁸.

Государственное регулирование заработной платы в бюджетной сфере представляет собой законодательно закрепленную процедуру, один из основных механизмов дифференциации доходов различных групп граждан.

Статья 37 Конституции РФ¹⁹ устанавливает право каждого на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты

¹⁴ См.: Кононов П. И. О предмете современного российского административного права // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 4.

¹⁵ См.: Копытов Ю. А. Указ. соч. С. 37–38.

¹⁶ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : ЭКСМО, 2010. С. 35–36.

¹⁷ См.: Канунникова Н. Г. К вопросу о предмете административного права // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 22–25 ; Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Указ. соч. С. 15–16.

¹⁸ См.: Абузярова Н. А. Правовое регулирование заработной платы в бюджетной сфере // Журнал рос. права. 2012. № 5. С. 46.

¹⁹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. федерального конституционного закона от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 1. Ст. 2 ; № 4. Ст. 445.

труда... Согласно ст. 133 Трудового кодекса РФ²⁰ минимальный размер оплаты труда устанавливается на всей территории Российской Федерации и не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека. При этом прожиточный минимум – это стоимость минимально необходимого набора продуктов питания, товаров и услуг, характеризующих нижнюю границу уровня жизни и обеспечивающих условия поддержания активного состояния в кризисные моменты экономики. Действующее российское законодательство определяет вознаграждение за труд как его оплату или как заработную плату. Под оплатой труда понимается выраженная в денежной форме часть стоимости созданного трудом продукта, выдаваемая работнику предприятием, учреждением, в котором он работает, или другим нанимателем²¹. Таким образом, понятия оплаты труда и заработной платы используются как синонимы.

Согласно ст. 1 Конвенции относительно защиты заработной платы от 1 июля 1949 г. № 95 термин «заработная плата» означает, независимо от названия и метода исчисления, всякое вознаграждение или заработок, могущие быть исчисленными в деньгах и установленные соглашением или национальным законодательством, которые предприниматель должен уплатить в силу письменного или устного договора о найме услуг трудящемуся за труд, который либо выполнен, либо должен быть выполнен, или за услуги, которые либо оказаны, либо должны быть оказаны²². Заработная плата – это основной источник дохода российских граждан, с ее помощью осуществляется контроль за мерой труда и потребления, это «важнейший экономический рычаг управления экономикой»²³.

Отметим роль указов Президента в регулировании заработной платы.

Указом Президента РФ № 268 от 26.03.1997 г. «Об усилении контроля за использованием средств федерального бюджета, предназначенных для выплаты заработной платы»²⁴ констатировалось, что в использовании средств федерального бюджета допускаются серьезные нарушения, поэтому Генеральной прокуратуре РФ, Правительству РФ и другим органам предлагалось усилить систему мер в данной сфере.

Указом Президента РФ № 66 от 19.01.1996 г. «О мерах по обеспечению своевременности выплаты заработной платы за счет средств бюджетов всех уровней, пенсий и иных социальных выплат»²⁵ на органы исполни-

²⁰ Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3 ; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7605.

²¹ См.: Пошерстник Е. Б., Мейксин М. С. Заработная плата в современных условиях. СПб. : Герда, 1999. С. 46.

²² Относительно защиты заработной платы: Конвенция № 95 Международной организации труда (принята в г. Женева 01.07.1949). Конвенция вступила в силу 24.09.1952. Конвенция ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР 31.01.1961. Ратификационная грамота СССР депонирована 04.05.1961 // Ведомости ВС СССР. 1961. № 44. Ст. 447.

²³ Пошерстник Е. Б., Мейксин М. С. Указ. соч. С. 7.

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 13. Ст. 1519.

²⁵ Там же. 1996. № 4. Ст. 265; 2003. № 16. Ст. 1508.

тельной власти субъектов РФ возлагалась обязанность обеспечить контроль за своевременной выплатой из бюджетов субъектов РФ заработной платы работникам организаций бюджетной сферы, пенсий, стипендий, пособий и иных социальных выплат.

В целях ужесточения контроля за своевременной выплатой в полном объеме заработной платы работникам организаций, финансируемых за счет бюджетов всех уровней, Указом Президента РФ № 134 от 01.02.1996 г. «О некоторых дополнительных мерах по обеспечению своевременной выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы»²⁶ установлена обязанность Председателя Правительства РФ один раз в две недели докладывать Президенту РФ о состоянии дел, связанных с выплатой заработной платы работникам бюджетной сферы, и о должностных лицах, виновных в задержке или неполной выплате заработной платы.

Указ Президента РФ № 1459 от 26.12.2006 г. «О дополнительных мерах по повышению эффективности использования средств на оплату труда работников федеральных органов исполнительной власти»²⁷ предоставил руководителям федеральных органов исполнительной власти право самостоятельно принимать решения о сокращении штатной численности работников центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, численности лиц рядового и начальствующего состава отдельных органов исполнительной власти, а также предоставил руководителям федеральных органов исполнительной власти право использовать средства федерального бюджета на оплату труда и денежное довольствие, высвободившиеся в результате сокращения.

Указом Президента РФ № 562 от 26.04.2004 г. (с изм. от 12.07.2012 г.) «О совершенствовании оплаты труда лиц, замещающих отдельные государственные должности в Российской Федерации»²⁸ установлено выплачивать заместителю Председателя Правительства РФ – полномочному представителю Президента РФ в федеральном округе ежемесячное денежное поощрение в размере 3,9 месячного денежного вознаграждения и ежеквартальное денежное поощрение в размере месячного денежного вознаграждения.

Указом Президента РФ № 1100 от 02.08.2012 г. «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Администрации Президента Российской Федерации»²⁹ утверждены таблица соотношения должностей федеральной государственной гражданской службы в Администрации Президента Российской Федерации и воинских должностей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а также таблица соотношения классов чинов федеральной государственной гражданской службы и воинских званий.

²⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 6. Ст. 536.

²⁷ Там же. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 202.

²⁸ Там же. 2004. № 18. Ст. 1751 ; 2012. № 29. Ст. 4071.

²⁹ Там же. 2012. № 32. Ст. 4490.

В целях дальнейшего совершенствования государственной социальной политики Президент РФ Указом № 597 от 07.05.2012 г. «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»³⁰ обязал Правительство РФ обеспечить повышение к 2018 г. средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе.

Постановлением Правительства РФ № 922 от 24.12.2007 г. «Об особенностях порядка исчисления средней заработной платы» утверждалось Положение об особенностях порядка исчисления средней заработной платы³¹.

Определенные полномочия в сфере регулирования заработной платы возлагаются на Правительство РФ.

Постановлением Правительства РФ № 235 от 27.03.2012 г. «Об утверждении индекса роста среднемесячной заработной платы в Российской Федерации за 2011 год и индекса роста доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в расчете на одного пенсионера, направленных на выплату страховой части трудовых пенсий по старости и трудовых пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца, за 2011 год»³² установлен индекс роста среднемесячной заработной платы в размере 1,13.

Решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 27.12.2011 г. (протокол № 10) утверждены Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2012 г.³³ Согласно п. 4 указанных рекомендаций одним из принципов формирования системы оплаты труда является недопущение снижения размеров и (или) ухудшения условий оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений по сравнению с размерами и условиями оплаты труда, предусмотренными Трудовым кодексом РФ, федеральными законами и нормативными правовыми актами РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления. Таким образом, при разработке системы оплаты труда на очередной финансовый год условия оплаты труда не должны ухудшаться.

Согласно п. 6 Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений оплата труда в государственных учреждениях субъектов РФ устанавливается коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными право-

³⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2334.

³¹ Там же. 2007. № 53. Ст. 6618 ; 2009. № 47. Ст. 5656.

³² Там же. 2012. № 14. Ст. 1639.

³³ Рос. газ. 2012. 11 янв.

выми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Фонд оплаты труда в государственных и муниципальных учреждениях, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, формируется в соответствии с законодательством РФ, субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. При этом увеличение фондов оплаты труда государственных и муниципальных учреждений осуществляется исходя из возможностей соответствующих бюджетов с учетом обеспечения повышения реального содержания заработной платы работников в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги не ниже уровня инфляции и мотивации работников к повышению эффективности труда в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ, решениями Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также согласно иным нормативным правовым актам, содержащим нормы трудового права³⁴.

Под организацией управления трудом и заработной платой понимают деятельность руководителей и специалистов, связанную с разработкой и обоснованием управленческих решений и их осуществлением. Специалисты разрабатывают технологию и схемы организации производства, вносят предложения и рекомендации по внедрению новой и модернизации действующей технологии, проводят необходимые расчеты по экономике и др. Руководители административно-распорядительными методами осуществляют внедрение всех разработанных специалистами рекомендаций. Таким образом, управленческая деятельность осуществляется через привнесение в производство нововведений, повышающих его общую результативность³⁵.

По мнению современных ученых, если научиться оценивать продукцию в единицах информации, то появится универсальный способ оценки количества труда, а значит, появятся критерии его оплаты. До сих пор эту оценку рублем осуществляют потребители на рынке. Поэтому вознаграждение за труд осуществляется или интуитивно, или из корыстных интересов хозяина, а оценивая объемы воспроизводимой информации, мы достигнем более объективных представлений о справедливой оплате труда и большей справедливости самой этой оплаты³⁶. Следует отметить, что вопрос о нарушении конституционного права работников на вознаграждение за труд являлся предметом спора Конституционного Суда РФ.

³⁴ См.: Положение об оплате труда работников государственных учреждений субъектов РФ и муниципальных учреждений // Оплата труда в государственном (муниципальном) учреждении : бухгалтерский учет и налогообложение. 2012. № 9. С. 68–78.

³⁵ См.: *Зайкин А. Д., Ремизов К. С.* Экономико-правовое регулирование труда и заработной платы. М., 1999. С. 169.

³⁶ См.: *Попов В., Крайнюченко И.* Об эксплуатации и справедливой оплате труда : неизбежность первого и условность второго // Общество и экономика. 2012. № 1. С. 63, 67.

Однако в жалобе Уполномоченному по правам человека было отказано в связи с неподведомственностью³⁷.

Установленный с 1 января 2013 г. прожиточный минимум в Российской Федерации составляет 5205 рублей, он не соответствует термину «достойного уровня жизни», так как равняется только ежемесячной квартплате. От указанного размера зависят планирование расходов бюджетов на оказание социальной помощи и социальных услуг, развитие предпринимательской деятельности, экономики, здравоохранения и образования в стране. Именно государство для того, чтобы избежать негативных явлений в виде «серых» конвертов, необоснованного занижения заработной платы, выплаты недостойной заработной платы, должно вводить специальные методы административно-правового регулирования. В настоящее время наблюдается перекалывание обязанностей с центра на регионы.

При этом, по данным о заработной плате, «десятка лидеров» – это Москва, Санкт-Петербург, нефтегазоносные регионы, Дальний Восток, Республика Саха (Якутия)³⁸. Так, средняя заработная плата в науке в начале 2012 г. в г. Москве несколько превышала 40 тыс. руб., в то время как у учителей она за этот период превышала 50 тыс. руб., у врачей – 62,5 тыс. Здесь виден некоторый дисбаланс в оплате труда, так как уровень квалификации в науке выше, а уровень оплаты ниже, чем в начальном образовании или в медицине³⁹.

На сегодня средняя заработная плата в других вузах страны еще ниже и составляет для профессора около 20 тыс. руб. (точнее – 19 478 руб.): в нее входит 7 тыс. руб. – за ученую степень доктора юридических наук; 9 тыс. 618 руб. – оклад; 60 % – за звание от указанного оклада. Общая ставка – 22 388 руб. (минус 13 % налога на доходы физических лиц).

Для сравнения: в советский период (в 1980-е годы) заработная плата доцента составляла 320 руб., профессора – от 500 руб. и выше, что «соответствовало по своему уровню заработной плате директора среднего предприятия»⁴⁰. Переход на тарифную сетку сначала обладал положительным эффектом, но сейчас – отрицательным⁴¹. Поэтому чрезвычайно актуальна проблема отмены Единой тарифной сетки и окончательного перехода на новую отраслевую систему оплаты труда бюджетников.

Примечательным представляется зарубежный опыт в данной сфере. В США заработная плата зависит от количества лет обучения работника

³⁷ См.: Об отказе принятия к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданки М. Г. Ершовой положением пункта 5 статьи 114 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»: определение Конституционного Суда РФ от 08.06.2004 № 254-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 6.

³⁸ См.: Калинин А., Порошин А. Соотношение заработных плат и стоимости товаров и услуг в регионах России // Общество и экономика. 2012. № 9. С. 97.

³⁹ См.: Галаева Е., Роскикова Ю. Об оплате труда высококвалифицированных специалистов в России // Там же. 2012. № 3/4. С. 212.

⁴⁰ Там же. С. 213.

⁴¹ См. подробнее: Единая тарифная сетка и ставки. М.: ПРИОР, 2000.

и существенно повышается высококвалифицированным специалистам с учеными степенями: так, заработная плата высококвалифицированного программиста со степенью доктора наук составляет 10–12 тыс. долларов в месяц, а без степени – 7–9 тыс.⁴²

Размер заработной платы в российском высшем образовании свидетельствует о необходимости эффективного регулирования ее механизмов. О негативном характере отсутствия действенного воздействия свидетельствует отток высококвалифицированных кадров («утечка мозгов») за рубеж – за двадцатилетний срок из страны выехало более 2 млн высококвалифицированных кадров, падает престиж науки в целом: так, в мировом рейтинге вузов МГУ занимает лишь 155-е место, Санкт-Петербургский университет – 168-е. Низкий уровень стипендий и заработной платы отталкивает молодых ученых. Часто слышится упрек в отношении «старости» науки, где средний возраст составляет 50 лет, в том числе кандидатов наук – 53 года, докторов наук – 62 года⁴³. Следует также отметить, что размер пенсий у доцентов и докторов составляет примерно 10 тыс. рублей.

В экономической науке предлагаются различные варианты расчетов заработной платы. Например, М. Д. Едиева обосновывает следующие размеры оплаты труда в месяц доцентов: 12-го разряда – 18662,0 руб., 13-го разряда – 18872,0 руб., 14-го разряда – 19082,0 руб., профессоров: 15-го разряда – 64568,0 руб., 16-го разряда – 65084,0 руб.⁴⁴

Иной точки зрения придерживается В. Мау, считающий, что «повышение зарплат у врачей и учителей, инвестиции в оборудование и другие подобные финансовые меры выступают важной предпосылкой решения ряда назревших проблем, но этого недостаточно», так как «качество образовательных и медицинских услуг связано не только с уровнем оплаты труда работников этих секторов, сколько с повышением эффективности функционирования соответствующих систем». В. Мау подчеркивает, что повышение зарплаты приведет не к обновлению персонала, а к консервации кадров, сохранению тех врачей и учителей, которые давно потеряли квалификацию и не станут лучше лечить и учить, даже если им поднять зарплату в 100 раз⁴⁵. Президент РФ отметил, что «ошибочно представлять программу кадрового развития как простое повышение зарплат по

⁴² Единая тарифная сетка и ставки. С. 209.

⁴³ См.: *Галаева Е., Россикова Ю.* Указ. соч. С. 214.

⁴⁴ См.: *Едиева М. Д.* Совершенствование системы оплаты труда в бюджетных учреждениях : дис. ... канд. экон. наук. Краснодар, 2005. С. 23 ; *Раева Т. Ю.* Развитие человеческого капитала персонала экономического вуза на основе гибкой системы оплаты труда : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Н. Новгород, 2006. 26 с. ; *Тальшева Ю. Н.* Разработка и внедрение эффективной системы оплаты труда персонала современной организации : автореф. дис.. канд. экон. наук. М., 2012. 30 с.

⁴⁵ См.: *Мау В.* Человеческий капитал : вызовы для России // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 116.

принципу: всем сестрам по серьгам, то есть всем поровну, без учета квалификации и реального вклада каждого работника»⁴⁶.

По справедливому замечанию Т. Лукьянчиковой, «сам уровень заработной платы профессорско-преподавательского состава в стране пока еще не отвечает задачам ускоренного формирования кадров, необходимых для реализации модернизационного проекта»⁴⁷.

Вопрос о привлечении зарубежных высококвалифицированных специалистов (например, в рамках проекта «Сколково») представляется дискуссионным. В 2011 г. в Россию въехало немногим более 2 тыс. высококвалифицированных специалистов с заработной платой 2 и более миллиона рублей в год⁴⁸.

Нельзя недооценивать и статусное значение зарплаты как важного показателя общественного положения и жизненного успеха. Получая зарплату на уровне или чуть выше черты бедности, человек чувствует себя существом второго сорта, повседневно ощущая несправедливость системы распределения⁴⁹. Не следует забывать, что «оплата труда – это одновременно и показатель общественного признания его ценности»⁵⁰.

В настоящее время обеспечить реальность установленной величины минимальной заработной платы возлагается на органы государственной власти субъекта РФ. Соответственно, «необходимо учитывать финансовые возможности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований»⁵¹. Анализируя создавшуюся ситуацию, С. Дугаров подчеркивает, что нехватка денег у местных властей мало интересовала федеральные власти примерно до лета 2012 г. Напротив, финансовая система выстраивалась таким образом, чтобы «за каждой копеечкой региона надо было идти на поклон в центр – это гарантировало нерушимость вертикали власти, в 2013 году более половины российских регионов ждет дефолт, так как они не в состоянии будут исполнить все предвыборные социальные обещания В. Путина (всего на 5 трлн руб.). Значительная часть новых социальных расходов должна лечь на плечи муниципалитетов. Центр не способен более финансировать территории..., налоги составляют основу формирования бюджетов, дают всего 4 % их доходов»⁵². Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации предполагает ряд новелл в налоговой сфере, одной из которых является установление налога на

⁴⁶ Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ // Рос. газ. 2012. 13 дек. С. 3.

⁴⁷ Лукьянчикова Т. Оплата труда преподавателя вуза и ее влияние на формирование человеческого капитала // Человек и труд. 2010. № 4. С. 40.

⁴⁸ См.: Галаева Е., Россикова Ю. Указ. соч. С. 208.

⁴⁹ См.: Лукьянчикова Т. Указ. соч. С. 39.

⁵⁰ Там же. С. 38.

⁵¹ Конопляник Т. М., Морозова И. В. Оплата труда в бюджетных организациях : учеб.-практ. пособие. М. : КНОРУС, 2009. С. 9.

⁵² Дугаров С. Провинциям наказано богатеть // Экономика и жизнь. 2012. 9 нояб. С. 1.

недвижимость, базирующегося на рыночной стоимости и заменяющего действующие местные налоги.

Таким образом, большая часть субъектов РФ не справится с возложенными на них задачами в сфере регулирования заработной платы. В соответствии с договоренностью, достигнутой на встрече профсоюзного актива области с губернатором Воронежской области А. В. Гордеевым в 2012 г., подписано обращение губернатора Воронежской области А. В. Гордеева и председателя ТООА «Воронежский облсовпроф» А. В. Овчинникова к руководителям организаций о выплате достойной заработной платы⁵³. Обращение направлено 22 ноября 2012 г. главам администраций муниципальных образований для ознакомления с ним руководителей организаций, на которых в нарушение обязательств трехстороннего соглашения между правительством Воронежской области, объединениями профсоюзов и объединениями работодателей на 2011–2013 гг. допускаются случаи выплаты заработной платы ниже уровня прожиточного минимума для трудоспособного населения. В этом обращении выражается уверенность, что в данных организациях «зарплата работникам выплачивается на достойном уровне». Указанное обращение носит моральный (нравственный) характер, но не правовой. Однако ст. 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность за нарушение законодательства о труде и об охране труда⁵⁴.

20 октября 2011 г. распоряжением правительства Воронежской области № 721-р «О повышении оплаты труда» устанавливалось, что в целях повышения оплаты труда работников государственных учреждений исполнительным органам государственной власти Воронежской области, осуществляющим функции и полномочия учредителей государственных учреждений, главным распорядителем бюджетных средств принять меры по увеличению с 1 октября 2011 г. оплаты отдельных категорий работников учреждений, обеспечиваемой за счет средств областного бюджета⁵⁵.

За 2012 г. средняя заработная плата в Воронежской области составила более 19 тыс. руб., А. В. Гордеев считает, что по уровню заработной платы область улучшила свои показатели в составе субъектов ЦФО – 8-е место, по стране показатели тоже улучшились – с 66-го места в 2009 г. область переместилась на 48-е место⁵⁶. Однако по расчетам ученых-экономистов Воронежская область по соотношению среднемесячной заработной платы и стоимости стандартного потребительского набора (корзины) попала в

⁵³ См.: Обращение к руководителям организаций. URL: <http://www.vrnosprof.ru/index.php?id=64> (дата обращения: 05.02.2013).

⁵⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 318-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 ; Рос. газ. 2013. 11 янв.

⁵⁵ URL: <http://www.vrnosprof.ru/index.php?id=64> (дата обращения: 05.02.2013).

⁵⁶ Средняя заработная плата в Воронеже с каждым годом увеличивается // Экономика. АиФ-Черноземья. 2013. 15 янв.

число регионов с наихудшими показателями (соотношение зарплаты к потребительскому набору 1,84)⁵⁷. Вряд ли такую ситуацию можно признать положительной.

Кто же должен защищать права работников в оплате труда в бюджетных организациях? В частности, в определении эффективных механизмов государственного и общественного контроля за соблюдением правильности определения заработной платы работников. Анализ современного законодательства позволяет сделать вывод о субъективном подходе руководителей к начислению заработной платы в бюджетной сфере, с учетом закрытости информации.

По мнению О. Голодец, повышение зарплаты не должно вести к сокращению кадров в бюджетной сфере, в том числе учителей и педагогов⁵⁸. Однако следует признать, что в России сокращается количество вузов, бюджетных мест и соответственно – профессорско-преподавательского состава.

Характеризуя создавшуюся в стране ситуацию, О. Сухарев пришел к неутешительному выводу: «так низко отечественная наука еще не падала»⁵⁹.

Резюмируя вышеизложенное, отметим, что система оплаты труда работников бюджетных организаций на федеральном, региональном и муниципальных уровнях должна базироваться на основе единых принципов: справедливости при начислении заработной платы⁶⁰; приоритета прав человека и гражданина; равноправия; верховенства Конституции РФ, федеральных законов и общепризнанных принципов и норм международного права на всей территории Российской Федерации; невозможности снижения или ухудшения по сравнению с Трудовым кодексом РФ, федеральными законами и иными нормативно-правовыми субъектами РФ размеров и условий оплаты труда в бюджетной сфере; самостоятельного установления систем оплаты труда органами государственной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в пределах своих полномочий; зависимости заработной платы работника от его квалификации, сложности выполняемой работы, количества и качества затраченного труда; гарантирования повышения уровня заработной платы работников организаций бюджетной сферы с учетом инфляции; создания системы стимулов⁶¹.

⁵⁷ См.: Калинин А., Порошин А. Указ. соч. С. 104.

⁵⁸ См.: Грицук М. Жить на зарплату. Деловой завтрак. Ольга Голодец о повышении зарплат учителям и врачам // Рос. газ. 2012. 21 нояб. С. 1.

⁵⁹ Сухарев О. Экономическая наука и ее социальная функция // Экономист. 2012. № 8. С. 47.

⁶⁰ В. Ракоти справедливо отмечает, что «почвой несправедливости в оплате труда часто является отсутствие четких критериев, на основе которых осуществляются выплаты». См.: Ракоти В. Мораль и бизнес // Человек и труд. 2012. № 4. С. 23.

⁶¹ Следует поддержать мнение И. Котлярова о том, что «...стимулирование профессорско-преподавательского состава к активному участию в научной работе

Необходимо также разработать четкие, ясные механизмы реализации указанных принципов.

Управленческая деятельность в сфере организации и заработной платы – это часть государственной управленческой деятельности. Осуществляя экономическую функцию, государство способно прогнозировать и гибко регулировать экономические процессы в стране. Для реализации этой функции «помимо административно-правовых необходим целый набор экономических методов – моральное и материальное стимулирование, прогнозирование, планирование, льготное кредитование и инвестирование, государственные субсидии, защита потребителя и др.»⁶². Неисполнение государством экономической функции может повлечь цепную реакцию кризисных последствий в общественной жизни, в том числе может привести к развалу системы образования, разрушению государства.

Ю. Н. Стариков справедливо замечает, что «административное право «погрязло» в многочисленных и бесконечно длящихся реформах»⁶³. При этом следует отметить, не только административную реформу, но и бессистемность, непродуманность, поспешность многих других реформ (налоговую, пенсионную), оказывающих отрицательное влияние на развитие административного права. Реформирование отношений по поводу заработной платы в бюджетной сфере должно иметь конкретные результаты, а именно: создание условий для успешной научной деятельности российским ученым, обеспечение справедливой оценки их научных достижений, реальное увеличение размера заработной платы, повышение престижа ученых, привлечение в науку молодого талантливое поколения.

имеет большое значение и для развития науки, и для повышения качества российского высшего образования – особенно в условиях декларируемого руководством нашей страны инновационного вектора развития отечественной экономики». См.: *Котляров И.* Необходимость внедрения новых показателей продуктивности научной работы преподавателей вузов // *Человек и труд.* 2010. № 8. С. 46.

⁶² Теория государства и права : учебник / отв. ред. В. Д. Перевалов. М. : Норма, 2009. С. 83.

⁶³ *Стариков Ю. Н.* «Смутные понятия об идеалах» – основа формирования «неправового» государства // Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. С. 271.

Воронежский государственный университет

Гриценко В. В., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Тел.: 8-919-240-25-35

Voronezh State University

Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Tel.: 8-919-240-25-35