

Единые рекомендации Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений о формах организации труда и системах заработной платы работников бюджетных учреждений

Г. В. Хныкин

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, 1

Для цитирования: Хныкин, Геннадий В. 2025. «Единые рекомендации Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений о формах организации труда и системах заработной платы работников бюджетных учреждений.» *Ежегодник трудового права* 15: 234–246. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2025.116>

Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников предусматривают переход к трехуровневому управлению вопросами организации заработной платы в бюджетной сфере. Их задача — создание системы социальной защиты граждан. Рекомендации призваны обеспечить реализацию принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем сохранения стабильности правового регулирования. Данный правовой документ ежегодно фиксирует отказ от централизованного регулирования и ориентирует к разделному управлению и финансированию. Но в нем отсутствует системное описание актуальных проблем текущего периода. Нет понимания и стратегических правовых аспектов. Результаты внедрения гибких систем оплаты труда оказались неудовлетворительными и привели к значительным различиям в оценках сложности труда, увеличению необоснованной дифференциации между заработной платой руководителей и работников учреждений. Остается также неудовлетворительным правовой механизм рассмотрения разногласий социальных партнеров, возникающих в процессе их участия в формировании и реализации государственной политики в сфере труда. Как следует из действующего законодательства и свидетельствует практика, проекты правовых актов, рассмотренных соответствующими комиссиями, будут утверждены государственными органами даже при наличии отрицательных заключений профсоюзов и (или) объединений работодателей, а это в значительной мере подрывает действие принципа социального партнерства при регулировании социально-трудовых отношений. Устанавливаемые законом «рассмотрение мнений» и «доведение мнений до сведения» несогласных участников социально-партнерских отношений далеки до заявленных целей о согласовании интересов, а значит, они не могут являться полноценным механизмом преодоления разногласий, число которых имеет тенденцию к постоянному росту.

Ключевые слова: социальное партнерство, Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений (РТК), законодательство о труде, принципы правового регулирования трудовых отношений, организация труда, системы оплаты труда, минимальная заработная плата (МРОТ), трудовые конфликты, социальная защита работников.

1. Введение

Новые формы организации труда и заработной платы внедрены в, казалось бы, традиционные сферы занятости работников бюджетной отрасли, численность которых составляет почти 17,5 млн человек. Авторство введения современных вариантов занятости бюджетников принадлежит главному органу социального партнерства — Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (РТК).

Напомним, что правовой статус РТК определяется Федеральным законом от 01.05.1999 № 92-ФЗ «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений». Комиссия именуется трехсторонней, поскольку включает в себя представителей общероссийских объединений профессиональных союзов, общероссийских объединений работодателей и Правительства РФ, которые образуют соответствующие стороны Комиссии (п. 1 ст. 1 Закона). Основными целями Комиссии являются регулирование социально-трудовых отношений и согласование социально-экономических интересов сторон. В числе основных задач Комиссии указывается, в частности, содействие договорному регулированию социально-трудовых отношений на федеральном уровне, согласование позиций сторон по основным направлениям социальной политики (ст. 3 Закона). Комиссия вправе разрабатывать и вносить в федеральные органы государственной власти предложения о принятии федеральных законов и иных нормативных правовых актов, принимать участие в подготовке разрабатываемых Правительством проектов законов и иных нормативно-правовых актов, рассматривать проекты федеральных законов и иных правовых актов федеральных органов государственной власти в области регулирования социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений и принимать решения по итогам их рассмотрения (ст. 4 Закона).

Компетенция РТК и аналогичных комиссий, действующих на других уровнях социальной структуры общества, охватывает социально-трудовые отношения, складывающиеся в бюджетной отрасли.

Соответственно, правомерно задать вопрос о том, во-первых, насколько эффективна деятельность самой РТК в указанной области, находящая свое выражение в таких правовых актах, каковыми являются Единые рекомендации РТК, а во-вторых, в более общем плане, насколько удовлетворительным является механизм разрешения разногласий, возникающих между сторонами Комиссии при реализации ее целей, задач и предоставленных прав.

Попытаемся коротко дать ответ на этот вопрос.

2. Основное исследование

1. Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, утвержденные Указом Президента РФ от 09.11.2022 № 809¹ и названные «документом стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации», правовыми инструментами реализации данной политики обозначили

¹ Здесь и далее, если не указано иное, все ссылки на судебные акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.12.2024).

необходимость совершенствования нормативно-правовой базы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; оценку проектов, программ и мероприятий на предмет соответствия традиционным ценностям. Могут ли Единые рекомендации РТК являться таким правовым инструментом?

Результатом ее нормотворческой деятельности, помимо Генеральных соглашений, являются ежегодные Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов.

Их разработка определена Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ (ред. от 21.11.2022).

Определены цели и задачи данного закона, связанные с двумя видами переходов к новым системам отношений в сфере труда.

Цель предусматривает переход к трехуровневой системе управления вопросами организации заработной платы в бюджетной сфере при разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти, субъектами федерации и представительными органами местного самоуправления.

Задача определена как переход к системе социальной защиты граждан. Обращаем внимание, что субъектам РФ и муниципальным образованиям предписано реализовывать *принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем сохранения стабильности правового регулирования*. Формирование правовых механизмов реализации этого выдающегося принципа поручено РТК в форме Единых рекомендаций. Последние должны сформировать согласованную позицию трех сторон социального партнерства, т.е. работников, работодателей, органов государственной власти и местного самоуправления по выработке общих подходов к регулированию заработной платы работников бюджетной сферы. Решено утверждать их ежегодно, начиная с 2005 г., в соответствии с ч. 3 ст. 135 ТК РФ.

Таким образом, заявлено раздробление труда бюджетников с передачей на различные уровни управления при создании соответствующих фондов. Иными словами, Единые рекомендации фиксируют отказ от централизованного регулирования к раздельному управлению и финансированию. При этом три управленческие структуры должны придерживаться единых целей, задач и принципов формирования федеральной, региональных и муниципальных систем оплаты труда.

Подобное решение и его исполнение создают сложные впечатления. Так, удивляет подбор терминов в наименовании Единых рекомендаций, содержащий противоположные смыслы. С одной стороны, заявлены единодушие, целостность, неразрывность. Но, с другой, предложены советы, наказания, пожелания. Подобные противопоставленные по содержанию слова, выражающие контрастные значения, называются в русском языке оксюморонами. В результате имеем новое смысловое качество, достоверно выражающее противоречивость явления, названного «социальным партнерством». Его суть в том, что согласовано и принято общее правило, которое не является обязательным к применению.

Появление новоиспеченного правового продукта при откровенно устаревших тарификациях работ и рабочих советского периода всегда вызывает интерес, способствует развитию нормотворческой мысли, повышает правовую культуру и наконец позволяет систематизировать утратившие былой лоск зарплатные постановления трех «китов» — ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС, и, конечно,

ранжирует новоявленные правовые источники с вновь изобретенными понятиями и смыслами.

Однако ежегодный выход текстов, похожих на близнецов, наводит прежде всего подозрение о стоимости и эффективности подобных указаний. Работа членов РТК требует федеральных расходов. Значит, их финальное произведение должно быть востребовано, чтобы окупить затраты на его разработку и гарантировать его дальнейшее продвижение, связанное с несомненной полезностью для работодателей в решении трудовправовых вопросов и приносящее привлекательные стимулы работникам при их вознаграждении за труд.

Но подобные расчеты вряд ли можно считать оправданными, поскольку при чтении Единых рекомендаций возникает множество вопросов. И они связаны, во-первых, со странной правовой природой этого источника, во-вторых, с удивительной по своей алогичности форме и, в-третьих, мягко говоря, с безупречным содержанием, которое запрограммированно размножается в других правовых документах нижних уровней, вплоть до коллективных договоров и локальных нормативных актов. И вот тут-то бы впору задуматься о репутационных потерях.

И все же, возможно, авторы этого документа рассчитывали, что Рекомендации «расширяют пределы человеческого знания». Хотя вряд ли, поскольку их ежегодно повторяемые тексты согласуются с поговоркой «повторение — мать учения». При этом нередко за единым федеральным многословием забывается и состояние экономики, и специфика организации и управления трудом с учетом региона, отрасли, территории, структуры населения. На первые роли выходит политическая целесообразность, причем нередко противоречивая, а в главном — несоответствующая основным началам трудового законодательства.

Итак, следуя порядку прочтения Единых рекомендаций отметим, что они обычно начинаются после общих положений принципами формирования федеральной, региональных и муниципальных систем оплаты труда. Но невозможно понять логику составителей, забывших воспроизвести принцип поддержания доверия граждан к закону, сформированный Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ. Но зато наблюдается смешение принципов и гарантий оплаты труда, что свидетельствует о непроясненности данного вопроса разработчиками при ежегодном его тиражировании. Есть еще одна странная группа принципов, посвященная выплатам стимулирующего характера

Но, как пишет Т. Ю. Коршунова, не помогли ни двойные группировки принципов, ни гарантии, поскольку исследователи отмечают, что во многих случаях показатели и критерии эффективности деятельности работников учреждений были недостаточно проработаны, а их применение носило формальный характер; в системах оплаты труда работников учреждений во многих случаях применяются устаревшие и неэффективные в современных условиях выплаты стимулирующего характера (Научно-практический комментарий... 2020).

Невольно вспоминается А. С. Пушкин, заметивший: «...истинный вкус состоит... в чувстве соразмерности и сообразности» (Пушкин 1978, 38).

Как существует риск использования цифровых технологий и цифровых данных при обеспечении безопасности личности, общества и государства (пункт «м» ст. 71 Конституции РФ), так и в данном случае несомненна угроза повторения одних и тех же нравоучений, причем порой сомнительного свойства, в Единых ре-

комендациях и других правовых документах, тотально их перепевающих. Одно из последствий: они утрачивают свою значимость.

2. Внедрением многослойной организации труда и заработной платы в России, сочетающей централизованное правовое регулирование с региональным, муниципальным, отраслевым и локальным, занялось правительство. Свои действия оно обозначило как «гибкие подходы к регулированию оплаты труда», которые были показательно распространены постановлением Правительства от 05.08.2008 № 583 (с изм. от 19.01.2019). Правительство, Минтруд и другие профильные министерства социальной сферы стали перестраивать трудовые отношения с помощью широкой гаммы новых правовых инструментов, которые, видимо, и должны стать образцами для работодателей в деле стимулирования трудовой активности работников. Приведем первые составляющие перечня «затейливой кадрили»: эффективные контракты, профессионально-квалификационные группы, профессиональные стандарты.

Но особое разнообразие и распространение получили группы показателей эффективности. Одни, названные «целевыми показателями эффективности работы учреждения», разработаны приказами федеральных министерств. Вторые — «показатели и критерии оценки эффективности труда работников учреждений» — устанавливаются обычно в локальном порядке и включают множественность оценок в баллах.

Примечательны и «повышающие коэффициенты». Например, для руководителя учреждения здравоохранения Санкт-Петербурга помимо повышающего коэффициента в виде базового коэффициента применяются еще два: коэффициент масштаба управления и коэффициент уровня управления. Причем, чиновничьи игры в оценочную коэффициентологию, с одной стороны, удивительно вариативны, но, с другой — проявлено нефталиновое мышление.

Вариативность проявляется в Методических рекомендациях по разработке показателей эффективности деятельности учреждений, их руководителей и работников, утвержденных приказом Минздрава РФ от 28.06.2013 № 421. Целевые показатели эффективности работы предложено устанавливать органам государственной власти или местного самоуправления, в ведении которых находятся учреждения. В качестве оценок результативности работы руководителя учреждения, в частности, рекомендованы: показатели роста средней заработной платы работников учреждения в отчетном году по сравнению с предшествующим годом без учета повышения размера заработной платы в соответствии с решениями вышестоящих органов; выполнение квоты по приему на работу инвалидов. А еще показатели эффективности руководителей должны характеризовать основную деятельность организации, связанную в первую очередь с выполнением государственного задания (заказа), а также с финансово-экономической деятельностью и работой с кадрами.

Показатели эффективности деятельности работников следует увязывать с удовлетворенностью граждан качеством оказания медицинской помощи и отсутствием обоснованных жалоб. В качестве учетных единиц (баллов) может выступать соблюдение трудовой дисциплины и кодексов профессиональной этики. Для расчета стоимости балла определены пропорции 3/2/1 — врачи/средний/младший персонал. Предложены варианты таблиц показателей и критериев оценки эффективности работы отдельных подразделений и типов работников, отличающиеся

разнообразием характеристик образцов поведения. Указаны и размеры максимального количества баллов и их стоимости.

Полагаем, что комментарии в этой ситуации излишни. Но напомним: балльный вариант оценки труда медицинских работников — это не что иное, как повторение пройденного. Его использование в конце предыдущего века носило название «коллективный подряд с использованием коэффициента трудового участия (КТУ)». Например, в областной психиатрической больнице «Богородское» (Ивановская область) перечень общебольничных понижающих КТУ составлял 30 показателей, начинался с повторного поступления больного и заканчивался нерациональным использованием электроэнергии.

Но разработчики продвинулись дальше, и в ход пошли ставшие популярными «дорожные карты», которые витиевато представлены как планы мероприятий по развитию социальной сферы, содержащие целевые показатели (индикаторы) совершенствования данных отраслей и меры, обеспечивающие их достижение, в том числе посвященные внедрению новых систем оплаты труда работников, которые должны обеспечить повышение размеров вознаграждений за труд. И конечно, вспомнили почти слегка забытый бригадный метод работы, при котором установление заработной платы рекомендуется осуществлять по КТУ «каждого конкретного специалиста с учетом конкретного объема, сложности и специфики работы».

Введение «гибких подходов» осуществлялось наступательно и непрерывно, в частности с помощью настоятельных советов, которые во множестве содержатся не только в ежегодных однотипных рекомендациях и отраслевых соглашениях, но и в многочисленных примерных положениях об оплате труда в бюджетной сфере.

Отметим печальные итоги нововведений.

Десятилетние результаты зарплатных начинаний оказались неудовлетворительными. Правительство по окончании первой пятилетки их внедрения признало многочисленные погрешности, которые, в частности, выразились в том, что введение новых систем оплаты труда привело к значительным, не всегда обоснованным различиям в оценке сложности и результатов труда, увеличению дифференциации между заработной платой руководителя и работников учреждения. Так, среднемесячная заработная плата отдельных руководителей федеральных государственных учреждений существенно (более чем в 10 раз) превысила заработную плату работников основного персонала.

Последний вывод особенно показателен. Именно его и следовало ожидать при разрушении содержания МРОТ и безответственности руководящих работников, нарушивших показатели максимума оплаты труда и обязательную публикацию о доходах на сайтах соответствующих министерств.

Очередная Федеральная программа оплаты труда в бюджетной сфере от 26.11.2012, рассчитанная на очередную пятилетку и направленная «на сохранение кадрового потенциала, повышение престижности и привлекательности работы в учреждениях, обеспечение соответствия оплаты труда качеству услуг (работ)» (как отмечено в пояснениях к ней), вновь оказалась проваленной. Ее результат: падение мотивации медицинских работников и непрекращающийся «Юрьев день». По данным исследования профсоюза медработников «Действие» и экспертного центра Конфедерации труда, количество врачей и младшего медперсонала за период с 2013 по 2020 г. снизилось с 700 тыс. до 300 тыс. В 2020 г. в связи с COVID-19 от-

ток замедлился, но с 2021 г. утечка по всем категориям составляет до 50 тыс. в год. Обеспеченность врачами на 10 тыс. населения снизилась с 41 специалиста в 2013 г. до 38 в 2020 г. (при целевом показателе 44 врача на 10 тыс.) (Куратова 2021).

Но организаторы здравоохранения занялись поисками новых вариантов сбережения профессиональных кадров. Один из них — перевод «медицинских услуг» в разряд платных. Но какова готовность учреждений в достижении новых целей «социальной защиты медицинских работников», как правило, увеличивающих их рабочую нагрузку в течение полусуток работы?

Согласно информационному письму Департамента здравоохранения г. Москвы от 16.01.2019 № 60-18-7, в целях *повышения социальной защиты медицинских работников* в организациях государственной системы здравоохранения Москвы необходимо обеспечить гарантированный размер заработной платы работников, отработавших полную месячную норму рабочего времени и выполнивших трудовые обязанности с учетом всех выплат, предусмотренных системой оплаты труда на уровне не ниже установленного прогнозного значения среднемесячного дохода от трудовой деятельности в г. Москва по категориям — «врачи» 74 тыс. руб., «средний медицинский персонал» — 37 тыс. руб. Данное поручение руководством ЛПУ принято к исполнению. Однако возникшие проблемы реформирования трудовых отношений с медицинскими работниками при переходе на сдельную систему оплаты труда с соблюдением норм трудового права не всегда удавалось решить мирным путем.

3. Чтение III раздела Единых рекомендаций также вызывает странные чувства. Он поименован как «Перечень норм и условий оплаты труда, регламентируемых федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ». Перечень представляет собой очередную перепись на этот раз отдельных норм — напоминаний ТК РФ, которые, видимо, по представлению их разработчиков, являются первостепенными и с услужливым указанием об обязательности их применения. Выделены: два минимума — МРОТ и РМЗП (ст. 133 и 133.1 ТК РФ); условия оплаты труда, включаемые в трудовой договор; размеры районных коэффициентов; повышенная оплата труда работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда; квалификационные справочники. Оживляют этот усеченный набор обязательных установлений указания на учет правовых позиций Конституционного Суда. Но возникают вопросы относительно целесообразности такого реестра отдельных групп общих установлений, относящихся в целом к заработной плате, в правовом документе, посвященном одному из элементов оплаты труда, т. е. его системам.

На описанном многоречивом фоне противоречиво выглядит указание Единых рекомендаций на 2023 г. о нецелесообразности внесения в локальные нормативные акты положений, дублирующих нормы ТК РФ, а также иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (п. 34 «ж»). Иными словами, РТК подобное можно делать, а работодателям — нежелательно.

Повторами текста ТК РФ разработчики Единых рекомендаций не ограничиваются. Коль заявлено своеобразное понимание «систем оплаты труда» и есть указание на иные правовые акты, то встречаются выдержки не только из примерных положений об оплате труда, но и приказы министерств о продолжительности рабочего времени и нормах нагрузки работников, об особенностях режима их рабочего времени и времени отдыха.

Как видим, есть еще один повод обратиться к названию Единых рекомендаций, в котором заметна узость наименования «системы оплаты труда», но по содержанию затронут широкий комплекс особенностей основных институтов трудового права.

Системы оплаты труда в исполнении современного законодателя изложены в ч. 2 ст. 135 ТК РФ, и они включают совокупности тарифных ставок и окладов, доплат и надбавок компенсационного и отдельно — стимулирующего характера, премирования. Но разделы III–XIII Единых рекомендаций 2023 г. демонстрируют значительный комплекс представлений о вознаграждении за труд. Описаны варианты формирования фондов оплаты труда, применяемые в различных отраслях экономики; объемов нагрузки работников; коэффициентов трудового участия при бригадном методе работы; эффективных контрактов и множество других механизмов установления заработной платы в учреждениях образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, и даже ветеринарии.

4. Часть 3 ст. 135 ТК РФ описывает порядок разработки единых рекомендаций по их установлению на федеральном, региональном и местном уровнях. РТК поручено ежегодно их формировать *до внесения* в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Но на практике получается наоборот — после внесения проектов, как правило, в конце каждого декабря. Обнаруживаются нарушения и ст. 47 ТК РФ, предписывающей, что генеральные, отраслевые, региональные и территориальные соглашения должны заключаться «по общему правилу до внесения проектов соответствующих бюджетов».

Обращает также на себя внимание, мягко говоря, поразительная, на наш взгляд, норма, предусматривающая следующую ситуацию: если стороны РТК не достигли соглашения, то указанные рекомендации утверждаются Правительством РФ, а мнение сторон РТК доводится до субъектов РФ (ч. 3 ст. 135 ТК РФ). А что дальше? А далее — участие социальных партнеров в создании государственной политики, видимо, заканчивается, поскольку никаких дополнительных мероприятий в законодательстве не предусмотрено. Однако такая усеченная редакция статьи названа А. Ф. Нуртдиновой «правовым механизмом преодоления разногласий сторон РТК при подготовке единых рекомендаций» (Комментарий к Трудовому кодексу... 2014).

Изначально история разрешения разногласий в комиссиях по регулированию социально-трудовых отношений описана в ст. 35.1, поименованной как «участие органов социального партнерства в формировании и реализации государственной политики в сфере труда». Статья состоит из трех частей.

В кратком пересказе ч. 1 определяет, что в целях согласования интересов работников, работодателей и государства по вопросам регулирования социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений органы власти обязаны обеспечить условия для участия соответствующих комиссий в разработке и (или) обсуждении проектов законодательных и иных правовых актов *в порядке*, установленном ТК РФ и иными нормативными актами.

Порядок изложен в двух других частях ст. 35.1 Трудового кодекса и состоит из двух этапов. На первом проекты правовых актов направляются на рассмотрение соответствующих комиссий. На втором этапе решения комиссий или мнения их сторон подлежат обязательному рассмотрению органами власти, принимающими должные правовые документы.

Иными словами, эти документы в любом случае будут приняты, даже и при наличии отрицательных заключений профсоюзов и (или) объединений работодателей. Но о таких примерах непослушания известий нет. И профсоюзы, несмотря на многочисленные критические выводы о невыполнении правительством социальных обязательств, ежегодно дают согласие на принятие многочисленных нормативных правовых актов.

На наш взгляд, оба варианта, связанные как с «рассмотрением мнений», так и с «доведением мнений до сведения» несогласных партнеров, далеки до заявленных целей о согласовании интересов, а значит, они не могут являться полноценным механизмом преодоления разногласий. Последние не исчезают, имеют тенденцию к размножению. Однако в скромно скроенной ст. 38 ТК РФ объявленный вариант урегулирования разногласий предусматривает две стадии. На первой предусмотрено оформление «протокола разногласий», который составляется в ходе коллективных переговоров при непринятом согласованном решении по заключению (изменению) коллективных договоров и соглашений. На второй стадии разногласия разрешаются «в порядке, установленном настоящим Кодексом».

Один из характерных примеров — МРОТ. Несмотря на его ежегодное увеличение, не способное догнать инфляцию, не удается решить проблему хронически низкой стоимости труда. Профсоюзы неоднократно обращали внимание Правительства России на этот факт (Жирицкая 2023). Тем не менее ни в одном стратегическом или программном документе Российской Федерации, ни в одном федеральном проекте не установлены целевые показатели по повышению уровней оплаты труда.

Конечно, трудно ждать от партнерства совещательного типа благоразумия или «совершенной истины жизни». Но названные в Генеральном и иных соглашениях, в Единых рекомендациях социальные отрасли — это сферы преимущественной ответственности государства, и они должны ускоренно им поддерживаться. Однако вместо наращивания инвестиций в развитие человеческого капитала эти правовые результаты социального партнерства фиксируют откровенно ущемленное положение работников по причине низкой приоритетности выделения бюджетных средств (Макеев 2023).

Кстати, представляют интерес, хоть и тавтологические, но не лишённые практического смысла, указания Единых рекомендаций на 2023 г.: «При применении систем оплаты труда работников учреждений следует обращать внимание на применение демократических процедур при оценке эффективности работы различных категорий работников для принятия решения об осуществлении им выплат стимулирующего характера (создание соответствующей комиссии с участием выборного органа первичной профсоюзной организации или по согласованию с ним)» (п. 34 «д»).

Критики Единых рекомендаций, называя их невыразительными и абстрактными, отмечают также, что каких-либо существенных изменений по регулированию норм и условий оплаты труда, регламентируемых федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, в разделах данного источника права не предусмотрено (Шур-Труханович 2014). Остается неясным, чем РТК должна руководствоваться при выработке своих рекомендаций и в какой степени Правительство РФ, администрации субъектов Федерации, местные органы и трехсторонние

комиссии других уровней должны им следовать в своей работе по установлению условий оплаты работников государственных и муниципальных учреждений?

Добавим, что в них отсутствует системное описание (или хотя бы упоминание) актуальных проблем текущего периода. Нет понимания и стратегических правовых аспектов. Несомненно, этот документ должен выполнять информационную функцию, но его объем и дублируемость правовых источников с назойливой повторяемостью на разных уровнях управления и отраслях экономики снижают его ценность.

И еще составители Рекомендаций остаются глухи к ежегодным реакциям профсоюзов и предпринимателей по наболевшим, а порой и перезревшим проблемам. Главный совещательный орган социального партнерства — РТК не реагирует на критику действий правительства. При этом как мантру повторяет необходимость соблюдения условий трудового договора и утверждение штатного расписания руководителем учреждения с включением всех должностей служащих и профессий рабочих.

5. В заключение отметим разумные нормы. Так, в Рекомендациях РТК, утвержденных решением от 28.01.2022, протокол № 1, в связи с кратным ростом заболеваемости COVID-19 предложено работодателям принять меры по переводу максимально возможной численности работников на дистанционный режим работы. Комиссия информирует о наличии в ТК РФ гл. 49.1 и частично воспроизводит ее нормы. Одновременно рекомендует предоставлять отчеты на основе специальной формы органов службы занятости населения и принять аналогичные рекомендации трехсторонним комиссиям субъектов РФ. По данным Минтруда, на дистанционную работу было переведено 3,7 млн человек.

Но в Единых рекомендациях на следующий год, утвержденных решением РТК от 23.12.2022, протокол № 11, пандемия коронавируса нашла отражение только в двух абзацах раздела IV, посвященного системам оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений. В первом отмечено, что в случае принятия решения о приостановлении (ограничении) деятельности находящихся на соответствующей территории субъекта РФ отдельных государственных и муниципальных учреждений за работниками таких учреждений сохраняется заработная плата в соответствии с Указом Президента РФ от 11.05.2020 № 316.

Второй абзац — это повтор — напоминание ч. 1 ст. 312 ТК РФ: выполнение работником трудовой функции дистанционно не может являться основанием для снижения ему заработной платы.

Вместе с тем, по данным Росстата на 1 января 2023 г., в России отмечено 21 803 547 подтвержденных случаев COVID-19. 21 213 085 заболевших выздоровели, порядка 590 тыс. человек умерло. Роспотребнадзор заявил о прекращении действия антиковидных ограничений 1 июля 2022 г. (Филин 2023). А где подведение итогов?

Или — в отраслевых разделах Единых рекомендаций на 2018 г. отражены особенности формирования систем оплаты труда работников учреждений бюджетной сферы с учетом тех недостатков, которые были выявлены за последние годы в ходе реализации «майских указов» президента. В частности, отмечены резкая дифференциация оплаты труда бюджетных работников и неопределенность критериев ее разграничения.

Но эта тема требует постоянного внимания. Почему же тогда РТК не заботит проблема массового нарушения указов президента, например, в части обещанных повышений заработных плат бюджетникам, которые изначально планировалось реализовать в период с 2012 по 2020 г., а затем скорректировать до 2024 г.?

В качестве заключения приведем слова Л. М. Леонова, сказанные в одной из бесед со студентами Литературного института: «...хорошо скомпонованное произведение — это парашют: сложили вы его правильно — раскроется в нужное время, допустили оплошку — считайте себя покойником...» (Леонов 1980).

3. Выводы

Практика ежегодного утверждения Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений насчитывает уже почти два десятилетия. Эта практика была введена для достижения целей и решения задач, справедливость установления которых, в общем, не может вызвать возражений.

В принципе, вполне оправданным является решение о достижении этих целей и задач в рамках системы *социального партнерства*, т. е. достижения согласованной позиции основными субъектами социально-трудовых отношений: работниками, работодателями и органами государственной власти и местного самоуправления — по выработке общих подходов к регулированию заработной платы работников бюджетной сферы.

Сомнения вызывает результат творчества сторон РТК — содержание рассмотренного здесь документа: как было выяснено, он не вносит ровным счетом ничего нового в уже сложившийся механизм правового регулирования социально-трудовых отношений в бюджетной сфере. Кроме того, представляется неэффективным действующий правовой механизм разрешения разногласий, возникающих между сторонами РТК. Необходимы меры по его совершенствованию, в противном случае ставится под сомнение эффективность системы социального партнерства.

Библиография

- Жирицкая, Екатерина. 2023. «Сколько стоит российский учитель.» *Солидарность* 33: 8.
- Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации*. 2014. 6-е изд., доп. и перераб. Отв. ред. проф. Ю. П. Орловский. Москва: Юрид. фирма «КОНТРАКТ»; Инфра-М.
- Куратова, Анастасия. 2021. «Профсоюз связал дефицит кадров в здравоохранении с хаотичной оплатой труда!» *Медвестник* 15 декабря.
- Леонов, Леонид М. 1980. «Взятие Великошумска. Нашествие. Золотая карета.» Ярославль: Верх.-Волж. кн. изд-во.
- Макеев, Николай. 2023. «Тупик в конце туннеля. Олег Буклемишев рассказал о состоянии и перспективах отечественной экономики.» *Московский комсомолец* 27 ноября.
- Научно-практический комментарий к разделу VI Трудового кодекса Российской Федерации (главы 20–22) «Оплата и нормирование труда» (постатейный)*. 2020. Под ред. Т. Ю. Коршуновой. Москва: Юрид. фирма «КОНТРАКТ».

- Пушкин, Александр С. 1978. *Полное собрание сочинений в 10 томах. Т. 7. Критика и публицистика*. Ленинград: Наука.
- Филин, Георгий. 2023. «Ковидимо невидимо.» *Наша версия* 49: 11.
- Щур-Труханович, Лилия В. 2014. «Генеральное соглашение на 2014–2016 годы: в поисках новелл и прорывов.» *Кадры предприятия* 3: 58.

Статья поступила в редакцию 16 мая 2024 г.;
рекомендована к печати 24 июля 2024 г.

Контактная информация:

Хныкин Геннадий Валентинович — д-р юрид. наук, проф.; <https://orcid.org/0000-0002-0512-143X>,
ghnikin@yandex.ru

Unified recommendations of the Russian Trilateral Commission for the Regulation of Social and Labor Relations on forms of labor organization and wage systems for employees of budgetary institutions

G. V. Hnikin

Lomonosov Moscow State University,
1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation

For citation: Hnikin, Gennady V. 2025. “Unified recommendations of the Russian Trilateral Commission for the Regulation of Social and Labor Relations on forms of labor organization and wage systems for employees of budgetary institutions.” *Russian Journal of Labour & Law* 15: 234–246. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2025.116> (In Russian)

Unified recommendations on the establishment of employee compensation systems at the federal, regional and local levels provide for the transition to three-level management of salary organization issues in the public sector. Their task is to create a system of social protection for citizens. The recommendations are designed to ensure the implementation of the principle of maintaining citizens' trust in the law and the actions of the state by maintaining the stability of legal regulation. This legal document annually fixes the rejection of centralized regulation and orients to separate management and financing. But it lacks a systematic description of the current problems of the current period. There is also no understanding of the strategic legal aspects. The results of the introduction of flexible wage systems turned out to be unsatisfactory and led to significant differences in estimates of labor complexity, an increase in unjustified differentiation between the salaries of managers and employees of institutions. The legal mechanism for addressing the disagreements of social partners arising in the process of their participation in the formation and implementation of state labor policy also remains unsatisfactory. As follows from the current legislation and practice shows, draft legal acts reviewed by the relevant commissions will be approved by state bodies even if there are negative conclusions of trade unions and (or) employers' associations, and this significantly undermines the principle of social partnership in regulating social and labor relations. The “consideration of opinions” and “bringing opinions to the attention” of dissenting participants in social partnership relations established by law are far from the stated goals of coordinating interests, which means they cannot be a full-fledged mechanism for overcoming disagreements, the number of which tends to constantly grow.

Keywords: social partnership, Russian Trilateral Commission for the Regulation of Social and Labor Relations (RTC), labor legislation, principles of legal regulation of labor relations, labor organization, wage systems, minimum wage, labor conflicts, social protection of employees.

References

- Commentary on the Labor Code of the Russian Federation*. 2014. 6th ed., suppl. and rev. Moscow: Kontakt Publ.; Infra-M Publ. (In Russian)
- Filin, Georgij. 2023. "Covidably invisible." *Nasha versia* 49: 11. (In Russian)
- Kuratova, Anastasiya. 2021. "The trade union has linked the shortage of personnel in healthcare with chaotic wages!" *Medvestnik* December 15. (In Russian)
- Leonov, Leonid M. 1980. *The capture of Velikoshumsk. The invasion. The Golden Carriage*. Yaroslavl: Verkhne-Volzhskoe knizhnoe izdatel'stvo Publ. (In Russian)
- Makeev, Nikolaj. 2023. "The dead end is at the end of the tunnel. Oleg Buklemishev spoke about the state and prospects of the domestic economy." *Moskovskii komsomolets* November 27. (In Russian)
- Pushkin, Aleksandr S. 1978. *Collected works in 10 vols. Vol. 7. Criticism and journalism*. Leningrad: Nauka Publ. (In Russian)
- Scientific and practical commentary on section VI of the Labor Code of the Russian Federation (Chapters 20–22) "Payment and rationing of labor" (article-by-article)*. 2020. Ed. by T. Y. Korshunova. Moscow: Iuridicheskaja firma "KONTRAKT" Publ. (In Russian)
- Shchur-Truhanovich, Liliya V. 2014. "The General Agreement for 2014–2016: In search of novelties and breakthroughs." *Kadry predpriiatii* 3: 58. (In Russian)
- Zhirickaya, Ekaterina. 2023. "How much does a Russian teacher cost." *Solidarnost'* 33: 8. (In Russian)

Received: May 16, 2024

Accepted: July 24, 2024

Author's information:

Gennady V. Hnikin — Dr. Sci. in Law, Professor; <https://orcid.org/0000-0002-0512-143X>,
ghnikin@yandex.ru