

Рецензия на книгу
**Скачкова Г. С. 2022. Регулирование труда
лиц гражданского персонала Вооруженных
Сил Российской Федерации, федеральных
органов исполнительной власти Российской
Федерации и федеральных государственных
органов, выполняющих задачи в области
обороны, правоохранительной деятельности
и безопасности государства¹**

Лариса Владимировна Зайцева

Тюменский государственный университет, Тюмень, Россия
Контакт для переписки: l.v.zajceva@utmn.ru

Поступила 15.03.2023

В издательстве «А-проджект» в 2022 г. вышла в свет монография известного российского ученого, доктора юридических наук, профессора Галины Семеновны Скачковой, которая многие годы посвятила исследованиям в области трудового права. Её книга затрагивает проблемы правового регулирования лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти РФ и федеральных государственных органов, выполняющих задачи в области обороны, правоохранительной деятельности и безопасности государства (далее — лиц гражданского персонала). С одной стороны, объект исследования максимально формально определен и сужен только до трудовых отношений лиц, с которыми соответствующие органы и организации заключили трудовой договор, и не касается лиц, замещающих должности государственной гражданской службы, которые также могут быть отнесены к гражданскому персоналу. За рамками исследования остались и социально-обеспечительные отношения с лицами гражданского персонала, что отдельно отмечается в предисловии. С другой

¹ 2-е изд. М.: А-проджект. 486 с.

стороны, избранный объект, предмет и методы исследования всё равно в полной мере иллюстрируют одну из ярчайших сложившихся сегодня тенденций развития трудового права России — дифференциацию правового регулирования трудовых отношений отдельных категорий работников.

Категория работников, которую автор избрала в качестве стороны трудовых отношений в рамках данного монографического исследования, представляет интерес и с точки зрения развивающихся сегодня политических событий, и с точки зрения научного моделирования развития правового регулирования трудовых отношений в бюджетной сфере в условиях максимальной централизации и унификации условий труда наемных работников.

Первая глава монографии посвящена общим положениям о труде лиц гражданского персонала. В ней определяется круг лиц, кто могут быть отнесены к соответствующей категории, а также дается характеристика законодательства РФ, регулирующего их труд. Автор дает исчерпывающую характеристику лиц гражданского персонала, выделяя четыре основных признака этой категории работников, которые коротко можно определить следующим образом:

- не нахождение на военной или иной государственной службе;
- выполнение вспомогательных функций;
- наличие правового статуса работника;
- финансирование трудовой деятельности за счет средств федерального бюджета.

Уже в начале книги автор обращает внимание на два момента: 1) на наличие общих требований к лицам гражданского персонала не зависимо от органа или организации, с которыми заключаются соответствующие трудовые договоры, и 2) на дальнейшее развитие разветвленной дифференциации условий их труда в зависимости от того, в каком органе или организации они будут осуществлять свою трудовую деятельность. Таким образом, уже внутри специального законодательства, адресованного лицам гражданского персонала, развивается свой принцип единства и дифференциации правового регулирования трудовых отношений. Здесь же Г. С. Скачкова совершенно справедливо фиксирует несовершенство трудового законодательства, указывая на пробелы, содержащиеся в ст. 349 Трудового кодекса РФ (ТК РФ), а также на внутренние проблемы законодательства о государственной службе, отказавшегося от термина «правоохранительная служба» и не предложившего адекватную замену или хоть сколько-нибудь нормативную определенность в отношении «иных видов государственной службы», отказавшись от общего подхода, что явно не способствует единству государственной службы и требований к ее прохождению.

Далее, описывая общую характеристику законодательства о регулировании труда лиц гражданского персонала, автор следует выше заявленному методу, двигаясь от общего к частному, приводя примеры особого регулирования в отношении лиц гражданского персонала, занятого в отдельно взятых ведомствах или органах. В результате автор делает вывод, что при установлении особенностей регулирования труда лиц гражданского персонала используется «такой основной фактор дифференциации»

(мы бы его назвали основанием дифференциации), как определенный вид экономической деятельности, связанный с деятельностью федеральных органов по обеспечению общественного порядка и безопасности. Этот фактор не признается единственным, а лишь определяющим.

Представляется, что основным фактором (основанием) дифференциации можно было бы определить вид особой деятельности работодателя — федерального органа, определяемого целями его создания. Понятно, что «вид экономической деятельности» как фактор дифференциации появляется в связи с рассмотрением ОКВЭД как формальной основы отраслевой дифференциации. Но, возможно, следовало бы отойти от буквальной трактовки в связи с тем, что федеральные органы (созданные для обороны страны, обеспечения государственной и общественной безопасности и т. п.) решают задачи, которые трудно отнести к экономической деятельности. Эти особые задачи определяют, на наш взгляд, не только особенности правового положения не только самих государственных органов, но и особенности правового статуса занятых в них лиц гражданского персонала, а также особенности правовой регламентации их труда. Именно эта идея и определяет всю дальнейшую логику изложения монографии.

Центральное место в главе отведено особенностям порядка заключения трудового договора и его содержания, а также порядку проведения аттестации отдельных категорий лиц из числа гражданского персонала. Здесь подробно изучены специфические особенности порядка заключения трудового договора с отдельными категориями лиц гражданского персонала в зависимости от ведомства, с которыми заключаются трудовые договоры, начиная от обязательной государственной дактилоскопической регистрации и заканчивая проведением медицинского освидетельствования военно-медицинской экспертизой. Отдельное место занимает описание вопросов, связанных с заключением трудовых договоров в организациях Министерства обороны России (МО РФ) — определение надлежащего полномочного представителя МО РФ как работодателя, а также должностей, которые могут замещать лица гражданского персонала в ВС РФ, в военно-образовательных организациях, в системе МВД, в таможенных органах и в других федеральных органах. Далее, следуя логике внутриотраслевой дифференциации, автор исследует особенности порядка заключения трудового договора с лицами гражданского персонала в таможенных органах, ведомственной охране, войсках Росгвардии, МЧС, ФСБ и др.

Описывая особенности содержания трудового договора с отдельными категориями лиц из числа гражданского персонала, автор справедливо отмечает вводимые для них ограничения и дополнительные требования, обусловленные спецификой деятельности их работодателей и должностных лиц, реализацию чьих функций и полномочий они обеспечивают. Например, особый порядок получения паспортов и оформление разрешения на выезд из России. Автор анализирует ведомственные нормативные правовые акты и отраслевые соглашения, заключенные между профсоюзами гражданского персонала и соответствующими федеральными органами государственной исполнительной власти, регулирующие особенности заключения и содержания трудовых договоров с лицами гражданского персонала. И если, как отмечает автор, отраслевые соглашения

обычно копируют действующие отраслевые подзаконные нормативные правовые акты, что нивелирует значение коллективно-договорного регулирования, то ведомственные приказы иногда содержат устаревшие правовые нормы, которые пришли в противоречие с действующим ТК РФ и другими общими источниками трудового права.

В рассматриваемой части монография имеет ярко выраженное практическое значение. С одной стороны, в ней подробно описаны централизованно установленные требования как к содержанию трудового договора с отдельными категориями лиц гражданского персонала, так и все нормативно определенные условия их труда. С другой — выявлены противоречия правового регулирования и сформирован научно обоснованный подход, требующий внесения изменений в ряд подзаконных нормативных правовых актов с целью приведения их в соответствие с нормами ТК РФ. Последнее должно быть принято во внимание органами государственной исполнительной власти при осуществлении ими работы по совершенствованию нормативного правового регулирования трудовых отношений с лицами гражданского персонала.

Поскольку оценка персонала, в т. ч. аттестация, не регулируется общими нормами трудового законодательства, то аттестация и квалификационный экзамен как особые процедуры оценки гражданского персонала (с точки зрения его соответствия порученной работе и замещаемой должности) стали одним из объектов исследования первой главы. Подробный анализ действующей системы отраслевого нормативного правового регулирования позволил автору не только подробно описать особенности процедур профессиональной оценки деятельности лиц гражданского персонала, но и сформулировать ряд предложений, направленных на совершенствование как самих процедур с точки зрения повышения их эффективности, так и источников их правовой регламентации с целью исключения пробелов и противоречий правового регулирования. Описанные в монографии процедуры оценки гражданского персонала многообразны и также подчинены системе внутриотраслевой дифференциации. Также разнообразны их цели и последствия, начиная от установления самой возможностью заниматься соответствующим видом профессиональной деятельности, заканчивая установлением квалификационного разряда, оказывающим непосредственное влияние на размер оплаты труда, которой, в свою очередь, посвящена следующая глава монографии.

Итак, тема второй главы «Особенности оплаты труда лиц гражданского персонала» логически вытекает из последних вопросов, рассмотренных в предыдущей главе, касающихся оценки персонала. Вторая глава является наиболее объемной по обобщенному нормативному материалу, который проиллюстрирован примерами из правоприменительной практики. Вопросы оплаты труда традиционно являются наиболее сложными в науке трудового права, поскольку тесно переплетены с экономическим познаниями и представляют особый практический интерес как для работников, так и для работодателей как наиболее потенциально конфликтная сфера реализации трудовых отношений.

Отталкиваясь от экономической основы вопроса, автор начинает главу с рассмотрения проблем, связанных с источником финансирования заработной платы лиц гражданского персонала, и нормативно-правовой основы ее регулирования. Именно эти

аспекты, включая государственные гарантии по оплате труда, квалификационные справочники и профстандарты, отказ от Единой тарифной сетки (ЕТС) в пользу отраслевых систем оплаты труда на основе соответствующих положений, определили основные подходы к определению структуры и размеров оплаты труда отдельных категорий лиц гражданского персонала. Следует согласиться с авторским подходом, согласно которому вначале рассматриваются общие правила установления систем оплаты труда и такие общие для всех доплаты и надбавки, как районные коэффициенты и процентные надбавки, доплаты за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, стаж работы и пр., связанные с отменой в 2008 г. ЕТС и ее замены на отраслевые положения об оплате труда.

Единственное, что, на наш взгляд, может вызывать дискуссию, это отнесение ряда доплат и надбавок компенсационного характера к государственным гарантиям по оплате труда. Возможно, автор имеет в виду, что выплата перечисляемых в § 2 доплат и надбавок гарантирована государством. В этом случае даже их компенсационный характер не подвергается сомнению. С другой стороны, далее по тексту всей главы видно, что все рассматриваемые доплаты и надбавки подразделяются на компенсационные и стимулирующие. Гарантийные выплаты упоминаются в дальнейшем в контексте оплаты командировочных расходов, что соответствует терминологии гл. 24 ТК РФ, которая неоднократно критиковалась в научной литературе как содержащая юридико-технические дефекты в связи с несоответствием с общими нормами ст. 164 ТК РФ.

Далее автор максимально подробно исследует отдельно оплату труда гражданского персонала воинских частей и организаций вооруженных сил, органов, организаций и подразделений систем МВД России, МЧС России и др. «силовых структур». Интересным выглядит отмеченная в монографии дополнительная внутренняя дифференциация оплаты труда лиц гражданского персонала, занятого в одном ведомстве, основанная на специфике профессиональной деятельности. Так, в параграфе об оплате труда лиц гражданского персонала воинских частей и организаций вооруженных сил отдельно выделены работники (особенности оплаты их труда), осуществляющие деятельность в сфере образования, культуры, здравоохранения, науки, физической культуры и спорта и иной. Аналогичные особенности, зависящие от сферы деятельности лица отмечены и внутри параграфов, посвященных гражданскому персоналу и других ведомств.

Но и на этом дифференциация не завершается. Например, внутри лиц гражданского персонала, занятых в сфере здравоохранения, выделяют категории, которым устанавливается повышенный размер оплаты в рамках деятельности по противодействию распространения COVID-19, оказанием противотуберкулезной помощи, осуществлением диагностики и лечения ВИЧ-инфицированным и т. п. Таким образом мы видим своеобразную многоуровневую дифференциацию правового регулирования в оплате труда:

- в зависимости от вида деятельности работодателя,
- в зависимости от сферы профессиональной деятельности работника,
- в зависимости от условий труда.

Следовательно, дифференциация правового регулирования оплаты труда происходит одновременно по нескольким объективным и субъективным факторам дифференциации. Некоторым образом, из общего объекта научного исследования выбивается параграф, описывающий оплату труда работников федеральных государственных органов, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы (§ 6 гл. 2). Это следует из сопоставления параграфа с предисловием монографии. Представляется, что указанные в § 6 лица в строгом понимании нельзя отнести к гражданскому персоналу хотя бы потому, что все служащие этих органов именуются гражданскими служащими. Тем не менее, появление такого параграфа объяснимо тем, что речь идет о сопоставимых правилах оплаты труда наемных работников во всех органах государственной власти, независимо от вида службы, которую осуществляет их основной состав — государственные служащие. И это, в свою очередь еще раз иллюстрирует общность подходов к централизованному регулированию оплаты труда работников, занятых в органах и организациях, осуществляющих функции государственной власти, но не относящихся к категории государственных служащих.

Вторая глава монографии об оплате труда гражданского персонала демонстрирует не только глубокую и многоуровневую дифференциацию правового регулирования оплаты труда, но многочисленность нормативных правовых актов, в т. ч. ведомственного уровня, которые по многим вопросам пересекаются и повторяют друг друга, устанавливая максимальную централизацию в регулировании оплаты труда и создавая трудности в правореализации и правоприменении. Вероятно, что, учитывая бюджетный источник финансирования оплаты труда и неразрывную связь с условиями службы основной части персонала — государственных служащих и результативностью их деятельности, которую отчасти обеспечивает и гражданский персонал, такая максимальная централизация обоснована.

С другой стороны, и предпринятое монографическое исследование это ярко демонстрирует, отсутствие общих межведомственных правил не только усложняет процесс правоприменения и создает риски нарушения прав работников, но и создает условия для превращения дифференциации в своеобразную дискриминацию, когда фактически аналогичные трудовые функции в одинаковых условиях труда могут оплачиваться по-разному из-за работы в разных ведомствах, делая занятость в том или ином федеральном ведомстве менее предпочтительной.

На наш взгляд, учитывая единый источник бюджетного финансирования и общие начала правового регулирования оплаты труда, положенные в основу постановлением Правительства РФ об отраслевых системах оплаты труда, со временем было бы логичным и справедливым устанавливать систему оплаты труда гражданского персонала на уровне Правительства РФ (или Минтруда России) независимо от ведомства, в котором занят работник. При этом следует оставить отраслевой (в зависимости от сферы деятельности работника) и объективные (зависящие от условий труда) факторы дифференциации оплаты труда гражданского персонала, т. е. лиц, занятых в органах и организациях государственной власти на должностях, не относящихся к должностям государственной службы (любого вида).

Третья глава монографии содержит исследование особенностей регулирования таких условий труда отдельных категорий гражданского персонала, как рабочее время, время отдыха, дисциплина труда, профессиональной подготовки и повышения квалификации, охраны труда, а также при работе в условиях, связанных с особым риском для жизни и здоровья — в случаях участия в деятельности по поддержанию или восстановлению мира и безопасности за пределами России, при проведении контртеррористических операций на территории России; льготы и гарантии в сфере труда ветеранам боевых действий. Завершается глава рассмотрением особенностей порядка прекращения трудового договора с лицами гражданского персонала.

В заключении монографии автор представил общие выводы, обобщив применяемые подходы, предложил новую редакцию ст. 349 ТК РФ, которая должна стать надлежащей основой для дифференциации правового регулирования труда гражданского персонала, исключив существующие сегодня пробелы и противоречия.

Монографию можно рекомендовать широкому кругу читателей, интересующемуся проблемами трудового права, а также практическим работникам и лицам из числа гражданского персонала.

Review of the book

Skachkova, G. S. (2022). Regulation of the Work of Civilian Personnel of the Armed Forces of the Russian Federation, Federal Executive Authorities of the Russian Federation and Federal State Bodies Performing Tasks in the Field of Defense, Law Enforcement and State Security¹

Larisa V. Zaytseva

University of Tyumen, Tyumen, Russia
Corresponding author: l.v.zajceva@utmn.ru

Submitted Mar. 15, 2023

In 2022, the publishing house “A-prodzhect” published a monograph by a well-known Russian scientist, who devoted many years to research in the field of labor law, Doctor of Law, Prof. Galina Semenovna Skachkova. Her research is devoted to the problems of legal regulation of civilian personnel of the RF Armed Forces, federal RF executive authorities,

¹ (2nd Ed.). A-prodzhekt. [In Russian]

and federal state bodies performing tasks in the field of defense, law enforcement, and state security (hereinafter — civilian personnel). On the one hand, the object of the study is as formally defined as possible, and it is narrowed down to the labor relations of persons with whom the relevant bodies and organizations have concluded an employment contract; the object of study does not apply to persons holding positions of the state civil service, which can also be attributed to civilian personnel. Social security relations with civilian personnel remained outside the scope of the study, which is separately noted in the preface. On the other hand, the chosen object, subject, and research methods fully illustrate one of the brightest trends in the development of labor law in Russia today — the differentiation of the legal regulation of labor relations of certain categories of employees.