

УДК 331.21(517.3)  
ББК 65.245(5Мон)

Т.Г. Озерникова  
Дамдинжавын Нармандах

## РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОПЛАТОЙ ТРУДА В МОНГОЛИИ\*

Рассматриваются задачи и основные направления развития системы государственного управления оплатой труда в Монголии. Предложена новая структура государственных органов, ответственных за управление оплатой труда, а также меры по совершенствованию коллективно-договорного регулирования оплаты труда.

*Ключевые слова:* государственное управление оплатой труда; трудовое законодательство; коллективно-договорное регулирование оплаты труда; Монголия.

T.G. Ozernikova  
Damdinzhavyn Narmandakh

## DEVELOPMENT OF STATE LABOUR REMUNERATION MANAGEMENT IN MONGOLIA

The article studies tasks and key directions of state labour remuneration management in Mongolia. The author proposes a new structure of state bodies in charge of labour remuneration management, as well as measures to improve labour remuneration regulation by collective contracting.

*Keywords:* state labour remuneration management; labour legislation; labour remuneration regulation by collective contracting; Mongolia.

Результаты трансформации системы государственного регулирования оплаты труда в Монголии в годы реформ можно охарактеризовать следующим образом: Стратегическая установка на децентрализацию в сфере оплаты труда в Монголии, заложенная в начале 1990-х гг., не была реализована полностью. Рынок труда и система социального партнерства находятся все еще в стадии становления. Все это свидетельствует о целесообразности разработки государственной политики в области оплаты труда, последовательная реализация которой позволяла бы децентрализовать систему государственного управления оплатой труда и повысить эффективность договорного (коллективно-договорного, индивидуально-договорного) регулирования оплаты труда.

В Монголии переходного периода не было самостоятельной стратегии государственного управления оплатой труда. Принятие решений по вопросам заработной платы было основано на использовании теории фонда заработной платы. На наш взгляд, при разработке стратегии государственного управления оплатой труда необходимо принять во внимание существующие теории заработной платы, особенно те теории, которые объясняют различия в заработках работников и автономию индустриальных отношений, а также теории, которые основаны на эффектах вложений в человеческий капитал и связаны со спросом и предложением рабочей силы и производительностью труда. Следовательно, стратеги-

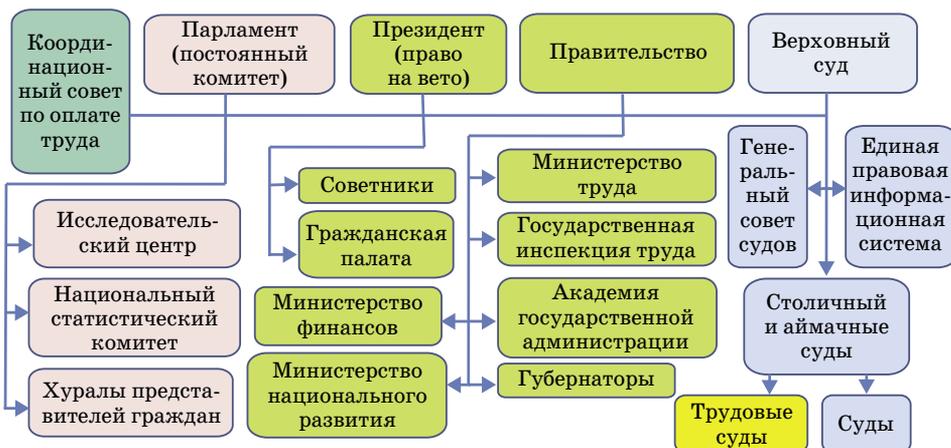
\* Работа выполнена при финансовой поддержке проекта Министерства образования и науки РФ «Человеческие ресурсы и кадровая стратегия региона в условиях модернизации экономики», реализуемого в рамках государственного задания Байкальскому государственному университету экономики и права на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. (Номер госрегистрации 6.2588.2011).

ческой целью государственного управления оплатой труда должна быть децентрализация государственного управления оплатой труда.

К стратегическим задачам государственного управления оплатой труда следует, по нашему мнению, отнести следующее:

1. Совершенствование правового регулирования вопросов оплаты труда.
2. Реформа и координация деятельности государственных органов законодательной, исполнительной, судебной власти, ответственных за государственное управление оплатой труда.
3. Государственное управление оплатой труда в кризисных ситуациях.
4. Государственное мотивационное воздействие и взаимодействие в области оплаты труда.
5. Реформа оплаты труда государственных служащих.
6. Применение системы показателей для измерения эффективности государственного управления оплатой труда.

На современном этапе государственное управление оплатой труда должно охватывать стратегическое, индикативное планирование, налогообложение, содействие занятости, социальное страхование, ратификацию, заключение и реализацию интернациональных, региональных и межгосударственных договоров, касающихся оплаты труда, прямое нормирование минимальных социальных стандартов условий по оплате труда, определение принципов, лежащих в основе организации оплаты труда, содействие договорному регулированию оплаты труда, индексацию заработной платы, организацию исследований заработной платы, введение статистики заработной платы, формирование механизмов разрешения трудовых споров, установление конкретных видов ответственности за нарушение законодательства об оплате труда, осуществление государственного надзора и контроля за полной и своевременной выплатой заработной платы и реализацией государственных гарантий по оплате труда, антикризисное управление оплатой труда, политику и менеджмент оплаты труда в бюджетной сфере. Таким образом, государственное управление оплатой труда использует совокупность способов правового, экономического и другого воздействия и взаимодействия в сфере оплаты труда. Следовательно, для этого нужно создать новую структуру органов государственной власти в области управления оплатой труда, разделенной на законодательную, исполнительную и судебную и сделать ее сбалансированной. Предлагаемая нами структура показана на рисунке.



Новая структура государственных органов, ответственных за управление оплатой труда

Использование способов правового воздействия и взаимодействия в сфере оплаты труда не должно ограничиваться только трудовым законодательством. Мы считаем важным, чтобы отношения и связи между государственными органами в области оплаты труда были возведены в ранг важных и, вследствие этого, принцип сдержек и противовесов был применен Конституцией и соответствующими законами Монголии в отношениях и связях между законодательными, исполнительными и судебными институтами, ответственными за государственное управление оплатой труда. Анализ реформы оплаты труда государственных служащих и практики повышения их должностных окладов показал, что здесь доминируют Парламент и Правительство Монголии. Это означает, что нужно предоставить Президенту Монголии и суду право на вето, когда повышение должностных окладов государственных служащих не связано ни с ростом производительности труда, ни с инфляцией, и, в итоге, должностные оклады государственных служащих станут несоразмерными со средним прожиточным уровнем и средними окладами работников частного сектора. Помимо этого в Конституции, Законе о труде и других законах Монголии необходимо предусмотреть создание координационного совета государственного управления оплатой труда, который охватил бы законодательные, исполнительные и судебные институты. Первой важнейшей функцией этого координационного совета должно быть изучение совокупного влияния таких экономических рычагов как налоги, бюджет, содействие занятости и социальное страхование оплаты труда, выработка соответствующих рекомендаций. Если государственная налоговая политика направлена на снижение подоходных налогов, то бюджетная политика последовательно добивается уменьшения средств на оплату труда, экономя на оплате труда работников с длительным непрерывным стажем работы. Политика свободно плавающей валюты привела к снижению реальной заработной платы. Содействие занятости сильно зависит от сумм платежей за ввоз иностранной рабочей силы и специалистов и, таким образом, вынуждает работодателей нести более высокие расходы на рабочую силу. Вплоть до 2007 г. отчисления на социальное страхование пяти видов составляли 29% от месячного фонда заработной платы (19% выплачивалась работодателями, 10% — работниками). Это означало, что почти две трети этих отчислений выплачивалась работодателями, представляя собой довольно большую часть расходов на рабочую силу. С 2007 г. эта величина была снижена на 8%. Теперь работодатели платят 11% отчислений социального страхования, а работники по-прежнему 10%.

Парламенту Монголии следует упразднить Совет государственной службы, передав его функции и полномочия по управлению оплатой труда вышеуказанному координационному совету государственного управления оплатой труда и отраслевым соглашениям. Государственное управление трудом, в частности, оплатой труда, должно стать одной из важнейших функций парламентского постоянного комитета по экономике, а не постоянного комитета по социальным вопросам.

В составе Правительства Монголии следует создать министерство труда, которое будет нести ответственность за разработку политики, организацию и мониторинг ее реализации в следующих областях:

- государственное регулирование рынка и оплаты труда, в том числе антикризисное управление рынком и оплатой труда;
- профессиональное образование и обучение;
- поддержание развития информационно-коммуникационной системы рынка труда;

- экспорт и импорт рабочей силы;
- исследования рынка труда, заработной платы и стоимости жизни;
- содействие развитию индустриальных отношений между работодателями и работниками;
- обеспечение трехстороннего партнерства между Правительством, организациями работодателей и профсоюзами в области труда и оплаты труда и содействие развитию трехстороннего партнерства в других областях;
- осуществление государственной инспекции труда;
- осуществление функций секретариата Координационного совета по оплате труда;
- регистрация и информирование коллективных договоров и соглашений и коллективных трудовых споров;
- управление трудом и оплатой труда государственных служащих.

По нашему мнению, следует упразднить Профессиональное контрольно-ревизионное управление, передав его функции и полномочия по контролю, ревизии и инспекции в ведение соответствующих отраслевых министерств. Это позволит создать самостоятельную государственную инспекцию труда, которая будет осуществлять, прежде всего, государственный надзор и контроль за полной и своевременной выплатой заработной платы и реализацией государственных гарантий по оплате труда.

Стратегическое, индикативное планирование и прогнозирование в области оплаты труда будет одной из функций предлагаемого нового министерства национального развития.

Судебной власти потребуются дополнительные силы и средства для специализации по трудовым спорам, в том числе спорам, связанным с оплатой труда и полной и своевременной выплатой заработной платы. Следует вести подготовительные работы с тем, чтобы создавать трудовые суды.

Изменения и дополнения к Конституции Монголии будут предопределять реформу правового регулирования оплаты труда, которая предполагает установление только основ государственного управления оплатой труда и государственных гарантий по оплате труда и создание правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений и интересов государства в области оплаты труда. Существующее правовое регулирование оплаты труда, в частности, дополнительной заработной платы и компенсационных выплат, в основном унаследовано от старого трудового закона 1974 г. Поэтому в сфере оплаты труда, кроме системы минимальной заработной платы, нужно ввести систему минимальной дополнительной заработной платы и минимальных компенсационных выплат. Например, оплата сверхурочных часов могла бы производиться по ставке 15% и более (действующая ставка 50% и более).

Принятая в Монголии система коллективно-договорного регулирования оплаты труда включает в себя заключение национального, отраслевых, территориальных соглашений и коллективных договоров на предприятиях. Однако в Законе о труде отсутствует регламентация правового статуса и содержания элементов многоуровневой системы соглашений, особенно, в сфере оплаты труда. Все это должно быть учтено в концепции нового Закона о коллективных договорах, соглашениях и коллективных трудовых спорах.

Так, национальное соглашение социального согласия, на наш взгляд, должно содержать следующие обязательства сторон в части регулирования заработной платы:

– порядок индексации заработной платы в связи с ростом цен (до принятия нового Закона о трудовых стандартах и Закона об индивидуальных трудовых отношениях);

– порядок предоставления малым и средним предприятиям временных финансовых льгот и льгот в оплате отчислений на социальное страхование (до принятия новой редакции Закона о малых и средних предприятиях и Закона о поддержке занятости);

– средства для централизованных мероприятий по поддержке развития системы коллективно-договорного регулирования в сфере труда.

Отраслевые соглашения должны стать, по нашему мнению, важным механизмом коллективно-договорного регулирования оплаты труда (главным механизмом должны стать коллективные договоры на предприятиях). Поэтому предлагаем, чтобы отраслевые соглашения имели правовые полномочия регулировать минимальную заработную плату для работников данной отрасли или минимальные размеры основной заработной платы работников отрасли и отраслевые минимумы или размеры некоторых надбавок, доплат и компенсаций.

Территориальные соглашения должны регулировать региональные минимумы заработной платы, ориентированные на минимальный потребительский бюджет в данном регионе и размеры надбавок и условия их выплаты, стимулирующих приток рабочей силы на данную территорию.

Представляется необходимым расширить перечень вопросов оплаты труда, регулируемых коллективными договорами, за счет включения таких вопросов, как установление конкретных размеров гарантийных, компенсационных и социальных выплат, размеров и условий получения стимулирующих выплат и вознаграждений, сроков выплат заработной платы и санкций за ее задержку.

С 1990 г. в Монголии формируется смешанная экономика, которая до настоящего времени испытала воздействие трех кризисов. Если первый кризис был связан с крахом СЭВ и разрывами традиционных экономических связей, а второй — с кризисом сельского хозяйства в условиях продолжительных засухи и холодов, то третий кризис уже связан с глобальным финансово-экономическим кризисом, начавшимся в 2008 г. Поэтому государственное управление оплатой труда в кризисных ситуациях становится очень важным, так как спады и подъемы, финансовый крах и возрождение — неперенные спутники экономики Монголии. Для выработки и осуществления мер государственного управления оплатой труда в кризисных ситуациях необходимо сначала выявить и обозначить причины подъема производства, колебаний конъюнктуры, стагнации и нестабильности. Необходимо усовершенствовать действующее законодательство по антикризисному управлению экономикой и финансами, в том числе по государственному управлению оплатой труда в кризисных ситуациях, с тем, чтобы государство было способным поощрять развитие институциональных форм, адекватных времени. В первую очередь, нужно включить новые статьи в Закон о минимальной заработной плате и новый Закон о трудовых стандартах (Закон об индивидуальных трудовых отношениях), которые бы давали полномочия соответствующему государственному органу по замораживанию заработной платы, а, в некоторых случаях, — по снижению достигнутого уровня заработной платы. Монголия должна обеспечивать элементарные социально-экономические права граждан, имеющие для них жизненно важное значение, при этом, государство не должно выступать в роли нарушителя этих прав, многими месяцами не выплачивая людям заработную плату, пен-

сии, пособия и стипендии. Государственные органы должны поощрять оформление задолженности по заработной плате и пенсиям в виде кредита с начислением процентов.

Необходимо усилить государственное мотивационное воздействие и взаимодействие в сфере оплаты труда. Прежде всего, должны приниматься меры государственного мотивационного воздействия и взаимодействия, чтобы экономика Монголии была способна в максимальной степени к рыночному саморегулированию.

В качестве мер государственного мотивационного воздействия и взаимодействия в области оплаты труда мы предлагаем следующее:

1. Применение системы минимальных стандартов, включающей не только минимальные потребительские бюджеты и минимальные размеры заработной платы, но и минимальные размеры дополнительной заработной платы и выплат.

2. Поддержка и децентрализация коллективно-договорного регулирования оплаты труда.

3. Участие в системе социального партнерства через коллективные соглашения, трехсторонние советы и комитеты, консультации и другие формы.

4. Комплексное использование таких экономических рычагов как налоги, бюджет, содействие занятости и социальное страхование в целях регулирования оплаты труда.

Необходимо провести реформу Закона о минимальной заработной плате, который был разработан на основе концепции единой минимальной заработной платы. Кроме того, в настоящее время в Монголии применяют только прожиточный минимум, учитывающий минимально допустимые физиологические потребности. Поэтому реформирование системы минимальной заработной платы требует введения новой системы минимальных потребительских бюджетов. Чтобы положить минимальные потребительские бюджеты в основу определения минимальной заработной платы, их следует рассчитывать на базе нормативного метода для определенных групп населения (мужчин, молодежи, ребенка, пенсионеров) и регионов страны.

Обобщив практику заключения и содержания соглашений различных уровней, коллективных договоров, трудовых договоров и контрактов, мы сделали вывод о том, что сфера договорного регулирования оплаты труда будет расширяться и развиваться. Это означает, по нашему мнению, что очень важным становится содействие развитию промышленных отношений и коллективно-договорного регулирования оплаты труда через усиление роли частного сектора Монголии. Предлагается децентрализовать коллективно-договорное регулирование оплаты труда или изменить иерархию в коллективно-договорном регулировании заработной платы следующим образом (табл.).

*Децентрализация коллективно-договорного регулирования  
оплаты труда или изменение иерархии  
в коллективно-договорном регулировании заработной платы  
(по уровню коллективных переговоров)*

Существующая иерархия	Предлагаемая иерархия
Правительство	Компании и организации
Компании и организации	Отрасли
Отрасли	Правительство
Административные единицы	Административные единицы

Согласно предлагаемой иерархии главенствующим уровнем коллективных переговоров фактически станет уровень компаний и организаций, а важным уровнем — отраслевой. Таким образом, предлагаемая концепция реформирования системы государственного управления оплатой труда в Монголии основана на усилении децентрализованного коллективно-договорного регулирования при усилении роли государства в защите прав наемных работников и обеспечении условий повышения уровня жизни населения.

#### Информация об авторах

*Озерникова Татьяна Георгиевна* — доктор экономических наук, профессор, проректор по учебной работе, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: ozernikova@isea.ru.

*Дамдинжавын Нармандах* — советник Президента, Федерация Монгольских работодателей, г. Улан-Батор, e-mail: dnamandakh@hotmail.com.

#### Authors

*Ozernikova Tatyana Georgievna* — Doctor of Economics, Professor, Vice-Rector for Academic Affairs, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: ozernikova@isea.ru.

*Damdinzhavyn Narmandakh* — Presidential Advisor, the Federation of Mongolian Employers, Ulan-Bator, e-mail: dnamandakh@hotmail.com.