ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ СТОРОН В ОБСУЖДЕНИИ УСЛОВИЙ ТРУДОВОГО ДОГОВОРА С МУНИЦИПАЛЬНЫМ СЛУЖАЩИМ

Жильцова Ю. В.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, jfr.seminar@yandex.ru

Козина Е. В.

кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, elenakozina@inbox.ru

УДК 349.22
ББК 67.405.1

Цель. Анализ принципа свободы труда в отношении муниципальных служащих.

Методы. Авторами работы исследуется сущность трудового договора как соглашения сторон. В этой связи авторы основываются на научной работе Л. С. Таля «Трудовой договор. Цивилистическое исследование». Раскрывая особенности трудового договора в отношении муниципальных служащих, авторы проанализировали нормы Трудового Кодекса РФ, Федерального закона «О Муниципальной службе в Российской Федерации», нормы органов местного самоуправления, регулирующих оплату труда муниципальных служащих.

Результаты. В статье авторами обосновывается позиция об ограничении свободы сторон в обсуждении условий трудового договора с муниципальными служащими. Делается вывод о постепенном сближении норм законодательства о муниципальной службе и государственной гражданской службе. В то же время, в статье отмечается различные цели и компетенции этих органов.

Научная новизна. Научная новизна статьи заключается в комплексном теоретико-прикладном анализе сущности трудового договора применительно к муниципальным служащим.

Ключевые слова: муниципальные служащие, трудовой договор, свобода сторон, императивные нормы, оплата труда.

RESTRICTIONS ON THE FREEDOM OF THE PARTIES TO DISCUSS THE TERMS OF THE EMPLOYMENT CONTRACT WITH THE MUNICIPAL EMPLOYEE

Zhiltsova Yu. V.

Candidate of Law, associate professor, associate professor of the labor Law Department, Ural State Law University (Russia), 620137, Russia, Yekaterinburg, Komsomolskaya str., 21, elenakozina@inbox.ru

Kozina E. V.

Candidate of Law, associate professor of the labor Law Department, Ural State Law University (Russia), 620137, Russia, Yekaterinburg, Komsomolskaya str., 21, elenakozina@inbox.ru

© Жильцова Ю. В., Козина Е. В., 2018

Жильцова Ю. В., Козина Е. В.

Purpose. Analysis of the principle of labor freedom in relation to municipal employees..

Methods. The authors of the article examine the essence of the employment contract as an agreement between the parties. In this connection, the authors base research on the scientific work of L. S. Tal "The labor contract. A Civic Research». Revealing the peculiarities of the labor contract in relation to municipal employees, the authors analyzed the norms of the Labor Code of the Russian Federation, the Federal Law "On the Municipal Service in the Russian Federation», the norms of local self-government bodies regulating the salaries of municipal employees.

Results. In the article the authors justify the position on limiting the freedom of the parties in discussing the terms of the employment contract with municipal employees. The conclusion is made about the gradual approximation of the norms of the legislation on municipal service and state civil service. At the same time, the article notes the different purposes and competencies of their activities.

Scientific novelty. The scientific novelty of the article is a complex theoretical-applied analysis of the essence of the employment contract applied to municipal employees.

Key words: municipal employees, labor contract, freedom of the parties, mandatory norms, labor remuneration.

Согласно статье 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02 марта 2007 г. №25-ФЗ *муниципальная служба* – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). В соответствии с п. 6 ст. 16 вышеназванного закона поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с *трудовым законодательством* с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Эти особенности направлены на большую ответственность и прозрачность деятельности муниципального служащего. Вместе с тем, понятие трудового договора и общие принципы трудового права распространяются на муниципальных служащих в соответствии со статьей 11 Трудового Кодекса РФ.

Статья 2 Трудового Кодекса РФ провозглашает свободу труда, включая право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглашается, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности как первый принцип трудового права. Безусловно, и в отношении муниципальных служащих данный принцип также актуален. В широком смысле, свобода труда как свободный выбор профессии и рода деятельности, реализуются и муниципальными служащими в полной мере.

Одновременно, в более узком смысле свободу труда можно рассматривать и в аспекте свободы условий трудового договора. Статья 56 Трудового Кодекса РФ определяет трудовой договор как соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и данным соглашением, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию в интересах, под управлением и контролем работодателя, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя. Учитывая положения п. 9 ст. 16 ФЗ «О муниципальной службе в РФ», сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий. Но сущность трудового договора от этого не изменилась.

Трудовой договор не трактуется законодательством как акт работодателя, на который у работника есть лишь возможность согласиться или отказаться. Закон рассматривает трудовой договор как соглашение сторон. Более того, при заключении трудового договора стороны равноправны по отношению друг к другу. Следовательно, можно говорить о свободе обсуждения условий трудового договора.

Трудовой договор как соглашение сторон подчеркивает его изначально цивилистическую природу. Вместе с тем, нельзя приравнивать его к гражданско-правовой сделке. Л. С. Таль в своей работе «Трудовой договор. Цивилистическое исследование» рассматривает трудовой договор как самостоятельную категорию. По его мнению, «соглашению приписывается в области частного права только одна функция: в нем проявляется способность людей автономно определять в пределах объективного правопорядка их конкретные взаимоотношения» [1, с. 381].

Если обратиться к статье 57 Трудового Кодекса, в содержание трудового договора включаются условия. Эти условия должны быть согласованы.

Очевидно, исходя из отношений власти и подчинения между работодателем и работником, складывающимися в процессе трудовой деятельности, условия трудового договора в отношении работников, включая муниципальных служащих, изначально определяются работодателем.

Это же подчеркивает и Л. С. Таль: « …содержание связанного с договором отношения власти и подчинения не может считаться результатом общей воли. В действительности соглашение сторон в области трудовых отношений чрезвычайно часто сводится к простому согласию одного из контрагентов подчиняться порядку вещей и в известных пределах указаниями другого контрагента» [1, с. 382].

В то же время, эти условия могут изменяться и уточняться по соглашению между сторонами.

Но для муниципального служащего на практике невозможно корректировать условия трудового договора. Так, установление структуры муниципального органа в штатном расписании производится администрацией города в отношении всех муниципальных органов. Это делает невозможной корректировку места работы или трудовой функции.

Наиболее ярко особенности трудового договора с муниципальными служащими раскрывается в особенностях оплаты труда.

Если ранее государство путем регулирования системы мер морального и материального стимулирования определяло направление движения рабочей силы в необходимом обществу русле [2, с. 14], то сейчас государство лишь устанавливает общие принципы, гарантии и все менее популярным становится закрепление размеров минимальных границ в области оплаты труда, которые должны соблюдать все работодатели независимо от организационно-правовых форм и форм собственности.

Порядок установления минимальных требований к нормам оплаты труда в Российской Федерации внешне напоминает способ организации вопросов оплаты в странах с развитой рыночной экономикой. Отличие в том, что сферой действия органов власти в таких странах является не отдельные организации, а рынок труда в целом. Ярким примером являются установленные рынком труда ставки заработной платы, в этой связи они выступают не внутренним продуктом организации, а внешним, одновременно являясь отправными пунктами для разработки систем оплаты труда [3, с. 58–59].

Особенностью регулирования вопросов оплаты труда в Российской Федерации является декларативная регламентация на государственном уровне только наиболее значимых, с точки зрения законодателя, вопросов. Однако государственные и муниципальные служащие являются исключением из общего правила. По законодательству РФ в правовом регулировании заработной платы государственных и муниципальных служащих преобладает централизованный порядок решения вопросов в отсутствии свободы сторон трудового договора по согласованию условий оплаты труда.

Так, в соответствии со ст. 22 ФЗ № 25-ФЗ оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта РФ. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъекта РФ. При этом, органы местного самоуправления определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих, исходя из установленных представительным органом размеров и условий.

Ст. 14 Закона № 136-ОЗ, регламентирующая оплату труда муниципальных служащих, содержит аналогичную норму. Ст. 135 ТК РФ регулирует общие условия заработной платы работников в соответствии с действующими у работодателя системами оплаты труда.

При этом, необходимо отметить, что нормы законодательства о муниципальных службе при решении вопросов по оплате труда муниципальных служащих являются специальными по отношению к общим нормам трудового законодательства и, соответственно, преобладают над ними.

Таким образом, несмотря на организационную структуру Администрации города Екатеринбурга – органа местного самоуправления – в состав которой входят отраслевые (функциональные) и территориальные органы, как структурные единицы, часть из которых является юридическими лицами, условия оплаты труда должны устанавливаться единые.

С учетом изложенного, требуется определить, насколько возможно и необходимо выделять в отдельный правовой акт, например, премирование руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных органов Администрации города с правами юридического лица, при том, что условия премирования, в соответствии с действующим законодательством, определяются по органу местного самоуправления,

а не по структурным единицам, независимо от наличия или отсутствия прав юридического лица у структурного подразделения.

При буквальном исполнении законодательства о муниципальной службе, положение о премировании, устанавливающего размер и порядок назначения должно приниматься представительным органом муниципального образования.

В Приложении к Решению Екатеринбургской городской Думы от 24.05.2011 №39/42 регламентируется порядок формирования фонда оплаты труда [4, п. 3] и закреплено положение, согласно которому размер ежемесячных и иных дополнительных выплат устанавливается представителями нанимателя (работодателя). В настоящее время в муниципальном образовании «город Екатеринбург» сложилась практика, при которой орган местного самоуправления принимает свое положение о премировании, при этом в Администрации города Екатеринбурга положение о премировании принимаются каждым структурным подразделением, обладающим правами юридического лица. Думается, что в целях соблюдения законодательства для принятия правовых актов о премировании муниципальных служащих органами местного самоуправления необходимо в Решение №39/42 включить бланкетную норму, делегирующую право органам местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» на принятие правовых актов, устанавливающих порядок и условия премирования. В дальнейшем уже при применении правового акта, представитель нанимателя (работодатель) определяет размеры выплат исходя из установленных в правовом акте органа местного самоуправления. При подобных обстоятельствах, в отсутствии бланкетной нормы в Решении №39/42, правовые акты структурных подразделений, устанавливающие условия премирования и размеры, являются принятыми за пределами компетенции.

В соответствии с ч. 1 ст. 22 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» ежемесячные и иные дополнительные выплаты устанавливаются законом субъекта РФ. Вместе с тем, нередко в положениях об оплате труда муниципальных служащих:

1) при перечислении ежемесячных и иных дополнительных выплат указываются не все предусмотренные п. 2 ст. 14 Закона Свердловской области от 29.10.2007 г. №136-ОЗ «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области» ежемесячные и иные дополнительные выплаты, составляющие содержание муниципальных служащих;

2) предусматриваются иные дополнительные выплаты муниципальным служащим, не установлены Законом Свердловской области №136-ОЗ, например: поощрения, надбавка к должностному окладу муниципальным служащим, занятым на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что свобода сторон в обсуждении вопросов оплаты труда, как условий трудового договора с муниципальными служащими, отсутствует. На сегодняшний день в отношении муниципальных служащих действует большое количество актов различных уровней. Более того наблюдается унификация с государственными служащими [5, ст. 5], у которых совсем другие критерии [6]. Система оплаты труда муниципальных служащих сегодня должна ориентироваться на эффективность их труда, однако система премирования сегодня крайне жесткая и негибкая, что не позволяет в полной мере установить зависимость уровня оплаты труда от производительности.

Анализируя положение муниципальных служащих на этапе заключения трудового договора, необходимо отметить, что в отношении данной категории работников, возможности корректировки и уточнения условий договора практически нереализуемы. Это вытекает от определения внутренней структурной организации вышестоящими полномочными органами, а также полностью бюджетным финансированием.

Теоретически, можно говорить о постепенном распространении регулирования труда государственных служащих на муниципальных служащих. Вместе с тем, их деятельность различается не только по уровням регулирования, но по целям, и даже по ответственности. Столь жесткое регулирование труда муниципальных служащих видится не в полной мере оправданной. А в некоторых случаях, особенно в вопросах оплаты труда, не позволяет увеличивать эффективность их деятельности.

Литература:

1. *Таль Л. С.* Трудовой договор. Цивилистическое исследование. М. Статут. 2006. С. 381–382.
2. *Нургалиева Е. Н.* Метод правового регулирования общественно-трудовых отношений: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Ленинград, 1979. С. 14.

References:

1. *Tal L. S.* Employment contract. A civic study. M. Statute. 2006. P. 381–382.
2. *Nurgalieva E. N.* The method of legal regulation of social and labor relations: the dissertation author's abstract on competition of a scientific degree of the doctor of jurisprudence. Leningrad, 1979. P. 14.

Литература:

3. *Яковлев Р.* О регулировании заработной платы в Российской Федерации // Человек и труд. 2007. №11. С. 58–59.
4. Положение «Об оплате труда выборных должностных лиц местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург», депутатов Екатеринбургской городской Думы, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих органов местного самоуправления и муниципальных органов, не входящих в структуру органов местного самоуправления, муниципального образования «город Екатеринбург»: Решение Екатеринбургской городской Думы от 24 мая 2011 г. №39/42. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
5. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02 марта 2007 г. №25-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
6. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года №79-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
7. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 №197-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
8. Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области: Закон Свердловской области от 29 октября 2007 г. №136-ОЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

References:

3. *Yakovlev R. O.* On regulation of wages in the Russian Federation // Man and work. 2007. №11. P. 58–59.
4. Regulation “On the payment of labor of elected officials of local self-government of the municipal entity» City of Yekaterinburg», deputies of the Yekaterinburg City Duma, exercising their authority on an ongoing basis, municipal employees of local government and municipal bodies that are not part of the structure of local self-government bodies, municipal formation “city of Yekaterinburg»: Decision of the Yekaterinburg City Duma of 24 May 2011 №39/42. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
5. On municipal service in the Russian Federation: Federal Law of 2 March 2007 №25-FL. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
6. On the Civil Service of the Russian Federation: Federal Law №79-FL of 27 July 2004. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
7. The Labor Code of the Russian Federation: Federal Law №197-FL of 30 December 2001. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
8. On the peculiarities of the municipal service in the Sverdlovsk region: Law of the Sverdlovsk region of 29 October 2007 №136-RL. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».