НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОПЛАТЫ ТРУДА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

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 349.232
ББК 67.405.114

Цель. Исследование вопросов заработной платы муниципальных служащих.

Методы. В статье проведен анализ положений действующего трудового законодательства, Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», Решения Екатеринбургской городской Думы об утверждении Положения «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», закрепляющих порядок установления размеров оплаты труда. Сравнительная характеристика вопросов заработной платы государственных и муниципальных служащих.

Результаты. В работе отмечается, что на практике существуют проблемы в решении вопросов оплаты труда муниципальных служащих, одни из них вызваны некорректным использованием терминов, другие, неправильным пониманием структурных элементов заработной платы, их правовой природы.

Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что предусмотренные в актах органов местного самоуправления вопросы оплаты труда требуют разрешения с учетом системного анализа норма действующего законодательства (федерального и регионального).

Научная новизна. Научная новизна заключается в анализе Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», законов субъекта РФ и Решения Екатеринбургской городской Думы об утверждении Положения «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» на предмет установления заработной платы, а также порядка закрепления условий оплаты труда в трудовых договорах муниципальных служащих.

Ключевые слова: муниципальные служащие, оплата труда, должностной оклад, денежное содержание, ежемесячные выплаты.

SOME ISSUES OF REMUNERATION OF MUNICIPAL EMPLOYEES

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

© Козина Е. В., 2018

Purpose. Study of the issues of wages of municipal employees.

Methods. The article analyzes the provisions of the current labor legislation, the Federal Law "On municipal service in the Russian Federation», the Decisions of the Yekaterinburg City Duma on the approval of the Regulation "On 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 powers 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 entity "city of Yekaterinburg», which fix the procedure for determining the amount of labor payment. Comparative characteristics of salary issues of state and municipal employees.

Results. The paper notes that in practice there are problems in resolving issues of payment for municipal employees, some of them are caused by incorrect use of terms, others, incorrect understanding of structural elements of wages, their legal nature. The conducted research allowed to draw a conclusion that the issues of payment envisaged in the acts of local self-government bodies require the approval of the current legislation (federal and regional) taking into account the system analysis.

Scientific novelty. Scientific novelty consists in the analysis of the Federal Law "On municipal service in the Russian Federation», the laws of the subject of the Russian Federation and the Decision of the Yekaterinburg City Duma on the approval of the 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, authorities on an ongoing basis, municipal employees of local government and municipal bodies that are not part of the structure of local self-government bodies ION, the municipality "Yekaterinburg» to determine the wages, as well as the procedure for fixing the terms of labor payment in the employment contracts of municipal employees.

Key words: municipal employees, remuneration, official salary, monetary maintenance, monthly payments.

В соответствии с п. 4 ст. 86 Бюджетного кодекса РФ органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом. Согласно п. 2 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года, не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления. Ежегодно Правительство Свердловской области принимает постановление об установлении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, устанавливающие сумму расходов на содержание органов местного самоуправления в муниципалитетах Свердловской области.

Среди основных прав муниципального служащего закреплено право на оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом) [1, ст. 11].

Согласно ч. 2 ст. 22 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 г. №25-ФЗ органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Во исполнение требований федерального закона Решением Екатеринбургской городской Думы от 24.05.2011 г. №39/42 утверждено 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» (далее – Положение). Приложениями к Положению устанавливаются минимальный и максимальный пределы должностного оклада муниципальных служащих в соответствии с замещаемыми ими должностями муниципальной службы.

Представители отдельных органов местного самоуправления в качестве аргумента для установления так называемой «вилки» в окладах муниципальных служащих ссылаются на Указ Губернатора Свердловской области от 14.02.2011 г. № 75-УГ «О реализации закона Свердловской области от 15.07.2005 г. 84-ОЗ «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» в части основных гарантий государственных гражданских служащих Свердловской области в сфере оплаты труда». Должностные оклады в органах местного самоуправления в муниципальном образовании «город Екатеринбург» установлены в пределах от минимального до максимального размера, идентично окладам по некоторым должностям государственных гражданских служащих Свердловской области [2, ст. 7].

Однако, согласно п. 1 ст. 14 Закона Свердловской области от 29.10.2007 г. № 136-ОЗ «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области» 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 ежемесячных и иных дополнительных выплат. Установление пределов окладов означает, что размеры должностных окладов не установлены.

Более того, в соответствии с п. 5 ст. 5 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих.

Таким образом, в отношении муниципальных служащих, на рассмотренном выше примере, нельзя говорить о согласованности условия оплаты труда в части установления должностного оклада. Вряд ли в данном случае можно говорить о дифференциации оплаты труда, так как дифференцируется оплата труда муниципальных служащих посредством установления окладов в соответствии с замещаемыми должностями муниципальной службы и установления ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Неоднозначное решение вопроса о возможности установления так называемой «вилки» в окладах по одной группе должностей муниципальных служащих (установление минимального и максимального размера оклада) может привести к дискриминации. Более того, такой подход не соответствует императивному требованию закона о закреплении конкретного размера должностного оклада муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования [1, ст. 22]. Размеры же должностных окладов государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, согласно ч. 4 ст. 50 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливаются в соответствии с нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, то есть конкретные размеры должностных окладов государственных служащих субъекта Российской Федерации могут устанавливаться в служебных контрактах, но в пределах, установленных нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Формулировка компетенции органов местного самоуправления в этой части аналогична формулировке, предусмотренной для установления размеров должностных окладов федеральных государственных гражданских служащих. В соответствии с ч. 3 ст. 50 ФЗ № 79-ФЗ размеры должностных окладов федеральных государственных гражданских служащих устанавливаются указом Президента РФ. Указ Президента от 25.07.2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» устанавливает конкретные размеры должностных окладов федеральных государственных гражданских служащих.

Однако на сегодняшний день этот вопрос, как в теории, так и на практике, в том числе по различным субъектам РФ, решается неоднозначно, что может повлечь нарушения прав работников.

Пункты 4 и 5 Положения определяют состав денежного содержания выборных должностных лиц местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург», депутатов Екатеринбургской городской Думы, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе. В соответствии с ч. 1 ст. 22 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Однако, подпункт 6 ст. 2 Закона Свердловской области от 26.12.2008 г. № 146-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области» гарантирует депутату представительного органа муниципального образования, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, своевременную и в полном объеме выплату заработной платы, в размере и порядке, установленных муниципальными правовыми актами. В ч. 1 ст. 129 ТК РФ закреплено понятие заработной платы (оплаты труда), а не денежного содержания.

Еще Н. Г. Александров исследовал институт заработной платы. Согласно его определению заработная плата – «вознаграждение рабочим и служащим соответственно количеству и качеству их труда по заранее установленным нормам независимо от дохода предприятия или учреждения» [3, с. 240]. Заработная плата, по А. Е. Пашерстнику, это вознаграждение соразмерное с трудом, с выполнением нормы выработки, с фактически проработанным временем (с количеством и качеством труда), а не с денежным выражением выработанной продукции. Все иные выплаты, например, за время невыполнения работы, но включенное в рабочее, он считал не зарплатой, а гарантийными выплатами. Вознаграждение за труд для него – только имущественный элемент трудового правоотношения [4, с. 158].

Р. З. Лившиц раскритиковал данное определение. Он высказался о том, что нельзя сводить вознаграждение к оплате работы, т. к. в распоряжении предприятия находится рабочее время трудящегося, поэтому оплате подлежит все рабочее время. Заработная плата по Р. З. Лившицу – это вознаграждение, которое предприятие обязано выплачивать рабочим и служащим за их труд в течение установленного рабочего времени в соответствии с количеством и качеством труда по заранее установленным нормам и расценкам [4, с. 20, 27].

Понятия заработной платы, сформулированные в науке трудового права, так или иначе, определены через «вознаграждение». Данный способ дефинирования оказался очень устойчив к испытаниям временем и нашел свое отражение в ч. 1 ст. 129 действующей редакции ТК РФ, посвященной понятию «заработная плата». Хотя сегодня немало специалистов оппозиционируют такой трактовке заработной платы. Так, Б. Г. Мазманова, исследуя этимологию слова «вознаграждение», сделала вывод о том, что хотя синонимами «вознаграждению» являются мзда, плата, гонорар, жалованье, оклад, содержание, заработок, расчет, в основе слова «вознаграждение» лежит «награда», которая в отечественной практике рассматривалась как вид поощрения за особые заслуги [5, с. 25]. И, акцентируя внимание на природе «вознаграждения», которое, по словарю С. И. Ожегова, образуется от слова «вознаградить» – «достойно наградить за что-либо» [6, с. 93], она предлагает уйти от использования термина «вознаграждение». Думается, что простой отказ от термина не является конструктивным решением существующих вопросов [7, с. 19–20].

С. Ю. Головина, пришла к выводу о том, что законодателю не следовало включать в дефиницию информацию, которая заслуживает отдельного нормативного оформления (ч. 1 ст. 132, ст. 146–154 ТК РФ) [8, с. 34–35].

На основании изложенного, с учетом системного анализа норм законов различных уровней не корректно использовать в муниципальном правовом акте, регулирующем вопросы оплаты труда муниципальных служащих, термины, отличные от тех, что используются в нормативных актах федерального и регионального уровней. В связи с чем, в Положение следует внести изменения в целях устранения некорректного применения терминов – «денежное содержание» заменить на «заработную плату».

Литература:

1. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02 марта 2007 г. №25-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года №79-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
3. *Александров Н. Г.* Советское трудовое право: Учебник. М.: Госюриздат, 1959. С. 240.
4. *Пашерстник А. Е.* Правовые вопросы вознаграждения за труд рабочих и служащих. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1949. С. 158.
5. *Лившиц Р. З.* Заработная плата в СССР. Правовое исследование. М.: Наука, 1972. С. 20, 27.

References:

1. On municipal service in the Russian Federation: Federal Law of 2 March 2007 №25-FL. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
2. On the State Civil Service of the Russian Federation: Federal Law №79-FL of 27 July 2004. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
3. *Aleksandrov N. G.* Soviet Labor Law: A Textbook. Moscow: Gosyurizdat, 1959. P. 240.
4. *Pasherstnik A. E.* Legal issues of remuneration for labor of workers and employees. M .; L .: Publishing House of the USSR Academy of Sciences, 1949. P. 158.
5. *Livshits R. Z.*. Wages in the USSR. Legal research. M.: Nauka, 1972. P. 20, 27.

Литература:

6. *Мазманова Б. Г.* Понятийный и терминологический аппарат Трудового кодекса РФ в сфере оплаты труда и некоторые проблемы его практического применения // Трудовое право. 2003. № 10. С. 25.
7. *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М.: ИТИ Технологии, 2008. С. 93.
8. *Козина Е. В.* Локальное регулирование оплаты труда: вопросы теории и практики: Монография. Екатеринбург, 2014. С. 19–20.
9. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 № 145-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
10. 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».
11. О реализации закона Свердловской области от 15.07.2005 г. № 84-ОЗ «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» в части основных гарантий государственных гражданских служащих Свердловской области в сфере оплаты труда»: Указ Губернатора Свердловской области от 14 февраля 2011 г. № 75-УГ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
12. Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области: Закон Свердловской области от 29 октября 2007 г. № 136-ОЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
13. О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих: Указ Президента от 25 июля 2006 г. № 763. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
14. О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области: Закон Свердловской области от 26 декабря 2008 г. № 146-ОЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
15. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
16. *Головина С. Ю.* Соотношение терминологии международных актов о труде и российского трудового права // Теоретические проблемы правового регулирования труда: международно-правовой и национальный аспекты: Сборник научных трудов. Екатеринбург, 2009. С. 34–35.

References:

6. *Mazmanova B. G.* Conceptual and terminological apparatus of the Labor Code of the Russian Federation in the sphere of labor remuneration and some problems of its practical application // Labor law. 2003. № 10. P. 25.
7. *Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu.* Explanatory dictionary of the Russian language. Moscow: ITI Technologies, 2008. P. 93.
8. *Kozina E. V.* Local regulation of wages: theory and practice: Monograph. Yekaterinburg, 2014. P. 19–20.
9. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law № 145-FL of 31 July 1998. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
10. 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 powers on an ongoing basis, municipal employees of local government and municipal bodies that are not part of the structure of local self-government bodies, the municipal entity “City of Yekaterinburg»: Decision of the Yekaterinburg City Duma of 24 May 2011 № 39/42. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
11. On the implementation of the law of the Sverdlovsk region of 15 July 2005 № 84-OL “On the features of the state civil service of the Sverdlovsk region» in terms of basic guarantees of state civil servants of the Sverdlovsk region in the sphere of labor remuneration»: Decree of the Governor of Sverdlovsk region on 14 February 2011 № 75-DG. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
12. On the peculiarities of the municipal service in the Sverdlovsk Region: Law of the Sverdlovsk Region of 29 October 2007 № 136-OL. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
13. On the monetary maintenance of federal state civil servants: Presidential Decree of 25 July 2006 № 763. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
14. On guarantees for exercising the powers of a deputy of a representative body of a municipal formation, a member of an elected body of local self-government, an elected official of local self-government in municipal entities located on the territory of the Sverdlovsk Region: Law of the Sverdlovsk Region № 146-OL of 26 December 2008. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
15. Labor Code of the Russian Federation: Federal Law of 30 December 2001 № 197-FL. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
16. *Golovina S. Yu.* Correlation of the terminology of international acts on labor and the Russian labor law // Theoretical problems of the legal regulation of labor: international legal and national aspects: Collection of scientific papers. Yekaterinburg, 2009. P. 34–35.