

ОПЛАТА ТРУДА ЛИЦ, ЗАМЕЩАЮЩИХ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОЛЖНОСТИ НА ПОСТОЯННОЙ ОСНОВЕ: ПОДХОДЫ И МОДЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ВАК: 12.00.02

ГРНТИ: 10.16.02

И.С. Андреечев

Администрация Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области,
Архангельск, Россия

АННОТАЦИЯ:

Обращение к исследованию оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе, обусловлено развитием судебной практики их привлечения к уголовной ответственности и взыскания сумм премий, поощрения и иных выплат в качестве неосновательного обогащения, если решения о их предоставлении принимались такими лицами самостоятельно. Также это влечет применение мер административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств и досрочное прекращение полномочий в связи с утратой доверия. Наличие такой практики обусловлено недостатками в правовом регулировании оплаты труда данной категории должностных лиц на региональном и муниципальном уровне, изучение которого позволяет представить предложения по его совершенствованию. Еще одна причина – недостаточный уровень знания законодательства и судебной практики, обобщение которой в данной статье позволит избежать неблагоприятных последствий в муниципальном управлении. Также в исследовании выявлена проблема соотношения регионального и муниципального регулирования вопросов оплаты труда, когда субъекты Российской Федерации стремятся нормировать размеры оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, и ограничивать их через введение предельных значений. Такие нормотворческие практики приводятся в статье в сопоставлении с материалами судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. Выявленные в статье подходы и модели правового регулирования оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе, свидетельствуют о необходимости его унификации на федеральном уровне.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: муниципальная должность, глава муниципального образования, конфликт интересов, оплата труда, денежное вознаграждение.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Игорь Сергеевич Андреечев – Администрация Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области (163004, Россия, Архангельск, пр-кт Троицкий, 49); andreechev@dvinaland.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Андреечев И.С. (2021). Оплата труда лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе: подходы и модели правового регулирования // Муниципалитет: экономика и управление. № 2 (35). С. 41–52.

Проблема правового регулирования оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, приобрела особую актуальность. Н. С. Ялтонская отмечает важность правиль-

ности и полноты правового регулирования на муниципальном уровне такой гарантии, так как она ярко проявилась на примере дел, связанных с премированием глав муниципаль-

ных образований, — неправильное оформление премий влечет наступление гражданско-правовой и уголовной ответственности [1, с. 18–19]. Е.С. Шугрина на конкретных примерах уголовных дел с указанием квалификации, размера причиненного ущерба и назначенного наказания демонстрирует различную квалификацию таких уголовных дел (мошенничество (ч. 3 ст. 159 УК РФ), хищение чужого имущества (ч. 3 ст. 160 УК РФ), превышение полномочий (ч. 2 ст. 286 УК РФ), подлог (ч. 1 ст. 292 УК РФ)), а также отмечает явную несоразмерность наказания последствиям содеянного [2, с. 10–13].

Также формируется судебная практика взыскания премий, поощрения и иных выплат. К примеру, направлено на новое рассмотрение дело о признании незаконным решения представительного органа муниципального образования (далее — представительный орган) о выплате главе муниципального образования премий за выполнение особо важных и сложных заданий, признании недействительными распоряжений о премировании, взыскании выплат, так как судами не исследован вопрос наличия конфликта интересов [3], в последующем признано обоснованным взыскание выплат в размере более 337 тыс. руб. [4]. По другому делу кассационный суд отменил апелляционное решение об отказе во взыскании ежемесячного денежного поощрения за добросовестное исполнение обязанностей; главой муниципального образования с превышением полномочий принимались распоряжения о выплатах; причинены убытки местному бюджету более 2,07 млн руб. [5], которые в последующем взысканы [6]. Также такими примерами является взыскание: премий за выполнение особо важных и сложных заданий и к Дню местного самоуправления 280 тыс. руб. [7]; ежеквартального денежного поощрения, не предусмотренного системой оплаты труда, 211 тыс. [8]; премий в размере 498 тыс. руб. [9], 31,1 тыс. руб. [10], 81,3 тыс. руб. [11]. Суды признают недействительными распоряжения о премировании, начислении ежемесячной надбавки за особые условия [12; 13]. Данная практика касается не только глав муниципальных образований. Так, установлено, что денежное содержание пред-

седателя совета депутатов включало надбавку за особые условия работы (2,3 млн руб.), которая устанавливалась на основании распоряжений, издаваемых председателем (ранее она начислялась советом депутатов) [14]. Как нецелевое использование бюджетных средств (ст. 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) рассматривается неправомерная оплата несуществующих расходных обязательств (выплата премии 264,7 тыс.) [15]. Непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов при осуществлении таких выплат влечет постановку вопроса о досрочном прекращении полномочий в связи с утратой доверия. Так, суд признал незаконным решение совета депутатов, которым оставлено без удовлетворения представление прокурора и совет депутатов обязан повторно его рассмотреть (глава города принял решение о поощрении в сумме пять и одна тысяча рублей) [16].

Судебная аргументация по таким делам включает следующие доводы:

— принцип недопустимости злоупотребления правом, вытекающий из ст. 17 Конституции РФ (совершение действий, направленных на неправомерное и безосновательное получение средств, помимо выплат, которые причитаются в соответствии с законом и иными нормативными актами, свидетельствует о недобросовестности их получения), и требование принятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (ст. 10, 11 и 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» (далее — Закон № 273-ФЗ) [17]);

— требования к формированию расходов местных бюджетов на оплату труда (ч. 1 и 2 ст. 53 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) [18], п. 4 ст. 86 и п. 3 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) [19], принципы эффективности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств, сбалансированности бюджета (ст. 28, 33, 34, 38 БК РФ);

— определение размера расходов на денежное содержание главы муниципального образования отнесено к исключительной компе-

тенции представительного органа, которому подконтролен и подотчетен глава муниципального образования (ч. 1 ст. 34, пп. 2, 8, 9 ч. 10, ч. 11 ст. 35, ч. 1, пп. 1–5 ч. 4, ч. 5 и 5.1 ст. 36 Закона № 131-ФЗ).

Суды делают следующие выводы: возможность самостоятельного принятия должностным лицом решения о выплате себе премий, иных выплат, влекущая получение им доходов, является проявлением личной заинтересованности, которая влияет на надлежащее, объективное и беспристрастное осуществление лицом полномочий; недопустимость премирования (выплаты поощрения или иных выплат) без соответствующего решения представительного органа (должностное лицо не обладает полномочием самостоятельного издания актов о своем премировании); для установления наличия либо отсутствия правовых оснований для выплаты премии необходима объективная оценка деятельности главы муниципального образования и результатов его работы; возможность самостоятельного, без согласования с представительным органом, принятия решения о выплате себе премий за выполнение особо важных и сложных заданий, иных выплат позволяет действовать без учета мнения представительного органа и нивелирует его полномочия по контролю за деятельностью главы муниципального образования.

Судами отклоняются следующие доводы: местному бюджету не причинен вред; годовой фонд оплаты труда, установленный представительным органом, не превышен; ст. 10 Закона № 273-ФЗ не запрещает главе муниципального образования издавать распоряжения о выплате себе денежного вознаграждения; глава муниципального образования ежегодно представлял отчет о результатах деятельности и его работа оценена положительно; необходимость применения аналогии закона со ссылкой на положение об оплате труда муниципальных служащих.

Выплаты взыскиваются на основании ст. 1102 и 1109 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) о неосновательном обогащении. В практике имеется пример, когда отменено решение суда о взыскании единовременного денежного поощрения за счёт гранта бюджетам поселений за качество организации и

осуществления бюджетного процесса более 155 тыс. руб. (поселение заняло второе место), так как нормы ГК РФ о неосновательном обогащении и недопустимости возврата денежных сумм могут применяться в рамках трудовых правоотношений, если выплаты явились результатом недобросовестности со стороны работника или счетной ошибки; денежные средства гранта имели целевое назначение и распределены между всеми служащими поселения [20].

В отдельных случаях на сумму неосновательного обогащения незаконно начисляются проценты за пользование чужими средствами (ст. 395 ГК РФ). Обоснованной является практика об отказе в удовлетворении таких требований. Например, суд апелляционной инстанции отказал в удовлетворении такого требования (более 46 тыс. руб.), указывая, что применение ст. 395 ГК РФ зависит от того, являются ли спорные имущественные правоотношения гражданско-правовыми, а нарушенное обязательство — денежным, а если не являются, то имеется ли указание законодателя о их применении к спорным отношениям [21]. В другом деле суд, взыскивая премию в размере 56 тыс. руб., отказал в удовлетворении требований о взыскании процентов, указывая, что отношения связаны с оплатой труда и не носят гражданско-правового характера [22].

Судебная практика позволяет сделать ряд выводов по отношению к правовому регулированию оплаты труда данной категории лиц. Во-первых, перечень видов выплат, составляющих оплату труда, должен носить исчерпывающий характер; лица, замещающие муниципальные должности, не вправе вводить какие-либо иные выплаты издаваемыми ими правовыми актами и не предусмотренные решениями представительного органа. Во-вторых, при применении дифференцированной системы выплат, составляющих оплату труда, лицо, замещающее муниципальную должность, не вправе устанавливать их размеры самостоятельно; они должны устанавливаться представительным органом при наличии к тому установленных и документально подтвержденных оснований. Так, судом признано недействительным решение представительного органа

о назначении премии в размере 400 % оклада главе муниципального образования за выполнение особо важных и сложных заданий, так как отсутствовали документы, подтверждающие выполнение главой муниципального образования таких заданий [23]. Размер таких выплат должен устанавливаться представительным органом при избрании лица на должность и в последующем пересматривается решением представительного органа. Это касается всех выплат, в том числе, процентной надбавки за допуск к государственной тайне. Такая процентная надбавка дифференцирована и глава муниципального образования не вправе сам себе установить ее размер (имеющим степень секретности «особой важности», – 50–75 %, «совершенно секретно», – 30–50 %, «секретно» при оформлении допуска с проведением проверочных мероприятий, – 10–15 %, без их проведения, – 5–10 %). Так, судами было отказано администрации в удовлетворении требований к контрольно-счетной палате муниципального образования о признании недействительным представления о возложении обязанности возместить необоснованно выплаченные главе муниципального образования надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну. Решение представительного органа об установлении такой надбавки в размере 30 % оклада отсутствовало [24]. В последующем судом взыскано неосновательное обогащение в размере 211,9 тыс. руб. [25].

Недостаточность федерального правового регулирования в Законе № 131-ФЗ оспаривалась в Конституционном Суде РФ [26]. В жалобе содержалась просьба о проверке конституционности ст.ст. 34, 36 и 37 Закона № 131-ФЗ. По мнению заявителя, указанные нормы, предусматривая возможность исполнения главой сельского поселения полномочий главы администрации и председателя представительного органа, не определяют порядок его вознаграждения за исполнение указанных полномочий. Поводом к обращению послужило вынесение приговора в отношении главы поселения, возглавлявшего администрацию и являющегося председателем представительного органа, которым он признан виновным в совершении преступле-

ния, предусмотренного ч. 3 ст. 160 УК РФ (присвоение бюджетных средств; глава поселения издал распоряжение о премировании на 13,6 тыс. руб.). При рассмотрении уголовного дела позиция главы поселения заключалась в ином (премия была выплачена в связи с тем, что он совмещал полномочия главы поселения с исполнением обязанностей специалиста по налогам и сборам администрации). Конституционный Суд РФ указал, что установление порядка оплаты труда главы муниципального образования, в том числе его премирования, осуществляется нормативным правовым актом представительного органа с соблюдением требований законодательных актов и устава муниципального образования. Оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как неопределенные или содержащие пробелы.

Следует согласиться с указанной позицией с уточнением, что муниципальными правовыми актами регулируются вопросы оплаты труда данной категории лиц в соответствии с законом субъекта РФ. В настоящее время в значительном числе субъектов РФ в рамках реализации ч. 5.1 ст. 40 Закона № 131-ФЗ приняты законы о гарантиях осуществления полномочий депутатами представительных органов, членами выборных органов местного самоуправления и выборными должностными лицами местного самоуправления. В этой связи уместно привести позицию Верховного Суда РФ, что субъектам РФ не только не запрещается, но и предписывается осуществление правового регулирования в указанной сфере, в соответствии с которым соответствующее регулирование путем принятия уставов надлежит установить органам местного самоуправления [27–28].

В региональном правотворчестве встречаются различные подходы к регулированию оплаты труда данной категории лиц: 1) виды выплат, составляющих оплату труда, не предусматриваются; упоминается наличие денежного содержания (денежного вознаграждения); 2) в оплате труда предусматривается перечень выплат ее составляющих без определения условий и порядка их представления; 3) предусматривается перечень выплат, составляющих оплату труда, дифференцируют-

ся их размеры и основания выплаты, определяются требования к формированию фонда оплаты труда. Из этих подходов преобладают первый и второй, что свидетельствует о том, что в полной мере не реализованы нормы Закона № 131-ФЗ. Допустимость третьего подхода отмечена Верховным Судом РФ, который указал, что установление законом субъекта РФ регулирования, предусмотренного ст. 40 Закона № 131-ФЗ, не отменяет самостоятельного расходования средств местного бюджета; законом республики не названы конкретные размеры оплаты труда депутатов и иных выборных должностных лиц местного самоуправления, а определены лишь общие принципы [28].

Подходы к муниципальному регулированию данных отношений также различны — от подробного включения таких положений в устав муниципального образования до регулирования отношений в единых положениях одновременной с оплатой труда муниципальных служащих либо принятия отдельных положений об оплате труда данной категории лиц.

Анализируя региональное и муниципальное правовое регулирование, можно выделить различные модели определения оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности. Первый подход предусматривает создание систем оплаты труда по аналогии с оплатой труда государственных (муниципальных) служащих, которое состоит из должностного оклада и ежемесячных и иных дополнительных выплат, к которым относятся:

1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет в зависимости от стажа работы. Например, в Томской области законом установлены следующие размеры выплаты: от 1 года до 5 лет — 10 % оклада; от 5 до 10 лет — 20 % оклада; от 10 до 15 лет — 30 % оклада; от 15 лет и выше — 40 % оклада; в фонде оплаты труда предусматривается шесть окладов в год для муниципальных районов и городских округов, для иных муниципальных образований — три оклада. При введении такой выплаты возникает вопрос о порядке учета стажа и определения периодов, включаемых в него. Это могут быть все периоды трудовой деятельности (например, Петропавловск-Камчатский городской округ) либо периоды, включаемые

в стаж муниципальной службы, либо периоды замещения определённых должностей, предусмотренных законом субъекта РФ (например, Санкт-Петербург) или муниципальными актами. Учитывая ранее приведенную практику, в таком регулировании должна быть исключена возможность установления стажа лицом, замещающим муниципальную должность, либо включения каких-либо периодов по решению таких лиц;

2) ежемесячная надбавка за особые условия деятельности (труда). Например, в Звениговском муниципальном районе Республики Марий Эл надбавка устанавливается в размере от 170 до 200 % должностного оклада. Другой подход — это установление надбавки в фиксированном размере (например, в Ставрополе — 200 % к окладу главы округа, а в Бежецком муниципальном районе Тверской области — 250 % оклада главы района);

3) ежемесячное денежное поощрение (например, в Ставрополе — в размере 150 процентов должностного оклада);

4) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;

5) премии по результатам работы. Законом Республике Ингушетия предусмотрены премии по результатам работы за месяц, квартал и год; премирование может производиться по результатам выполнения разовых и иных поручений, а также в других случаях. В Янтарном городском округе Калининградской области предусмотрены премии по результатам работы за квартал, за год (не более пяти окладов в год). Премия главе города Сарова Нижегородской области за выполнение особо важных и сложных заданий устанавливается в размере 25 % ежемесячного денежного вознаграждения; размер премии может быть увеличен по решению главы города при наличии экономии по фонду оплаты труда; решение о повышении размера премии принимается на основе предложений отдела бухгалтерского учета администрации. Приведенные формулировки не согласуются с приведенной судебной практикой. При этом сам пример Сарова интересен, так как в положении об оплате труда установлено 10 показателей для выплаты премии главе города по итогам работы за год;

6) материальная помощь. Например, в Янтарном городском округе Калининградской области предусмотрено шесть оснований принятия решения о выплате материальной помощи решением окружного Совета депутатов на основании заявления главы муниципального образования и наличия подтверждающих документов;

7) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска;

8) иные выплаты, непосредственно предусмотренные в муниципальных правовых актах об оплате труда данной категории лиц, например, дополнительная выплата, имеющим определенные звания и награды (например, в Москве при наличии почетного звания Российской Федерации ежемесячное денежное поощрение в размере 20 процентов от ежемесячного денежного вознаграждения); надбавки к должностному окладу за классный чин (например, в Санкт-Петербурге может быть присвоен классный чин муниципального советника 1-го класса или 2-го класса);

9) иные выплаты (в Законе Томской области указывается на выплаты, предусмотренные законодательством Российской Федерации и Томской области, а в Республике Татарстан — иные выплаты в соответствии с федеральным законодательством и муниципальными правовыми актами). В отдельных субъектах РФ (муниципальных образованиях) устанавливается исчерпывающий характер выплат. Например, из решения представительного органа исключена выплата единовременного денежного поощрения, единовременных денежных поощрений в связи с объявлением благодарности, за безупречную и продолжительную работу при увольнении в связи с окончанием срока полномочий, в связи с выходом на пенсию, в связи с юбилеем лица, замещающего муниципальную должность, так как такие выплаты отсутствовали в законе автономного округа [29]. По другому делу признано незаконным решение собрания представителей о выплате премии главе поселения к празднованию Дня защитников Отечества, поскольку возможность выплаты главе поселения премий, в том числе премий в связи с праздничными днями, не предусмотрена законом субъекта РФ [30].

При сохранении системы оплаты труда в виде должностного оклада и определенных выплат следует учитывать введение исчерпывающего перечня выплат, а при регулировании указанных выплат в дифференцированном размере должны быть определены основания (показатели) для назначения их конкретного размера (из диапазона), а также исключена возможность установления размера указанной надбавки самим лицом, замещающим муниципальную должность. Наличие указанных оснований (показателей) должно документально подтверждаться, а размер выплаты устанавливаться в решениях представительных органов. Данные выводы в полной мере применимы к оплате труда главы местной администрации, назначаемому по контракту (как муниципальному служащему).

Вторая модель — это полная противоположность первой и предусматривает единую оплату труда без дифференцирующих выплат. Например, в Архангельской области она осуществляется в виде ежемесячного денежного вознаграждения (в фиксированной сумме), устанавливаемом представительным органом (увеличивается на районный коэффициент и процентную надбавку), в котором учитываются все виды выплат; иные условия оплаты труда не применяются.

Третья модель — это среднее между первой и второй моделями, то есть наличие минимального состава дополнительных выплат. Например, в Ненецком автономном округе к указанным выплатам отнесены ежемесячная процентная надбавка к денежному вознаграждению за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, и единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска.

По нашему мнению, оптимальной моделью правового регулирования оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, является введение единого денежного вознаграждения, включающего в себя все выплаты данным лицам (вторая модель), в том числе, учитывая и то, что вопросы оплаты труда при их рассмотрении представительными органами всегда вызывают излишнюю политизированность и эмоциональность.

Еще одна существенная проблема в правовом регулировании оплаты труда данной категории лиц — это соотношение регионального и муниципального регулирования. Следует исходить из недопустимости вмешательства субъектов РФ в самостоятельность органов местного самоуправления по определению конкретных размеров оплаты труда. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда; расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов, устанавливаются самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета (ст. 53 Закона № 131-ФЗ и п. 4 ст. 86 БК РФ). Приведем не утратившие своей актуальности выводы из решения Верховного Суда РФ 2003 г., положенные в основу признания недействующим закона области: определение предельных размеров надбавок к заработной плате и иных выплат ограничивает права местного самоуправления, а также ущемляет право по самостоятельному распоряжению местным бюджетом и выплате указанных надбавок в большем размере из доходов местного бюджета [31].

В другом деле суд отказал в обязанности совета депутатов отменить решение, которым при расчете размера оклада председателю совета депутатов муниципального района (коэффициент 4,5) превышен коэффициент соотношения к окладу и выплате вознаграждения специалиста 2 категории в органах государственной власти Московской области, установленный законом Московской области в размере 3,6 [32].

Еще один пример — Верховный Суд РФ признал недействующими положения постановления Кабинета Министров Республики, предусматривающие возможность ежемесячной выплаты главам поселений помимо ежемесячного вознаграждения и единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска ежемесячного денежного поощрения с выделением для этих целей за счет средств республиканского бюджета денежных средств, так как это означает умаление принципа самостоятельности бюджетов [33]. С другой стороны, признано правомерным со-

здание законом субъекта РФ дополнительного механизма вознаграждения руководителей муниципальных образований за организацию исполнения ими переданных государственных полномочий [34].

В другом деле об оспаривании решения представительного органа суд фактически отказал в применении нормы закона субъекта РФ, предусматривающей, что размеры денежного вознаграждения выборных лиц местного самоуправления увеличиваются (индексируются) правовым актом представительного органа в сроки и размерах, которые установлены для лиц, замещающих государственные должности РФ и субъекта РФ (оспариваемым актом произведена индексация размера денежного вознаграждения в большем размере); суд указал, что приведение размера денежного вознаграждения связано с возможностями местного бюджета, утверждают и исполняют который органы местного самоуправления самостоятельно [35].

При рассмотрении таких дел суды указывают, что высший исполнительный орган субъекта РФ может устанавливать нормы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих (ч. 2 ст. 136 БК РФ). Но и такие полномочия также не могут использоваться расширительно в целях ограничения прав местного самоуправления. Например, Верховным Судом РФ оставлено без изменения решение, которым были признаны недействующими отдельные положения таких нормативов, которые устанавливали норматив расходов на оплату труда лиц, замещающих муниципальные должности, в конкретном районе в размере 35 млн руб. [36]. Верховным Судом РФ признано недействующим постановление правительства края о методике расчета таких нормативов в той мере, в которой норматив предельной штатной численности лиц, замещающих муниципальные должности, не предусматривает при его исчислении муниципальной должности председателя представительного органа, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, в муниципальном образовании с численностью населения менее 50 тыс. человек [37].

Изучение нормативов формирования расходов на оплату труда свидетельствует, что они используются субъектами РФ для нормирования размеров оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, и их ограничения. Например, в Красноярском крае установлены предельные размеры денежного вознаграждения и ежемесячного денежного поощрения (по одной из восьми групп муниципальных образований с учетом коэффициентов площади территории и плотности населения) по муниципальным должностям. В Республике Хакасия предельные значения размеров оплаты труда депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления состоят из предельных значений размеров составных частей денежного содержания; при этом установлены предельные размеры должностных окладов. Исходя из применяемых в субъектах РФ подходов к регулированию оплаты труда, используются следующие подходы к установлению предельных размеров: 1) денежного вознаграждения (Республики Башкортостан и Калмыкия, Алтайский край); 2) денежного вознаграждения и денежного поощрения (Тульская область); 3) денежного содержания (Республика Крым); 4) должностных окладов и ежемесячного денежного поощрения (Тамбовская область); 5) должностных окладов (Республики Тыва и Хакасия, Брянская, Ростовская, Рязанская и Челябинская области). В указанных субъектах РФ при определении предельных размеров оплаты труда муниципальные образования классифицируются на группы в зависимости от вида муниципального образования и численности жителей в них (например, в Тамбовской области выделены город Тамбов, городские округа и муниципальные районы с численностью населения до 15 тыс., от 15 до 20 тыс., от 20 до 50 тыс., от 50 до 200 тыс. человек, городские поселения, а также сельские поселения с численностью до 500, от 500 до 1 тыс., от 1 до 5 тыс., от 5 до 9 тыс., от 9 до 11 тыс., свыше 11 тыс. человек).

Еще один подход — это нормирование оплаты труда данной категории в зависимости от оплаты труда высшего должностного лица субъекта РФ. Например, в Камчатском крае установлены предельные нормативы для установления размера денежного вознаграждения

лиц, замещающих муниципальные должности: для главы (председателя представительного органа) муниципального района и городского округа от денежного вознаграждения Губернатора (председателя Законодательного Собрания) Камчатского края (76 %), а для глав и председателей представительных органов поселений в зависимости от оплаты труда главы и председателя представительного органа муниципального района и городского округа. В Республике Татарстан ежемесячный совокупный размер денежных выплат главе муниципального образования (по соответствующей группе муниципальных образований) не может превышать ежемесячного совокупного размера денежных выплат первому заместителю премьер-министра республики (для первой группы), заместителя премьер-министра республики (для второй группы), министра республики (для третьей и четвертой группы), 0,9 ежемесячного совокупного размера денежных выплат министру республики (для пятой группы). В Москве оплата труда главы муниципального образования осуществляется в виде ежемесячного денежного вознаграждения, не превышающего 1/12 годового фонда оплаты труда главы управы района города с учетом группы по оплате труда в зависимости от численности населения (по нормативам образования фонда оплаты труда, установленным правовыми актами Москвы для государственных гражданских служащих Москвы). В Ненецком автономном округе предельный норматив размера денежного вознаграждения главы муниципального образования соотношен с ежемесячным денежным вознаграждением губернатора Ненецкого автономного округа (в поселениях первой группы — 70 %, в поселениях второй и третьей групп — 65 %, в поселениях четвертой группы — 62 %; в поселениях пятой группы — 60 %).

Еще один подход, распространенный на региональном уровне, — установление соотношения оплаты главы муниципального образования и депутата представительного органа. В Москве ежемесячное денежное вознаграждение депутата устанавливается в размере, не превышающем 70 % ежемесячного денежного вознаграждения главы муниципального образования. В Ненецком автономном

округе предельный норматив размера должностного оклада председателя представительного органа определяется в размере 80 % размера должностного оклада главы поселения соответствующей группы. В Ямало-Ненецком автономном округе процентные соотношения для установления предельного размера ежемесячного денежного содержания главы и председателя представительного органа поселения определены в процентах от предельного размера ежемесячного денежного содержания главы и председателя представительного органа городского округа, муниципального округа, муниципального района (в зависимости от группы – от 45 до 55 %).

Указанные региональные правотворческие практики служат примерами недопустимого вмешательства субъектов РФ в самостоятельность органов местного самоуправления, а в целом проведенное исследование свидетельствует о необходимости унификации право-

вого регулирования оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе. Данная позиция уже отмечалась в науке муниципального права. В частности, А. А. Сергеев отмечал, что пределы действия федерального трудового законодательства должны устанавливаться федеральным законом, а гарантии основных трудовых прав выборных лиц местного самоуправления должны быть едиными на всей территории России [38]. В. Ш. Шайхатдиновым высказана позиция о том, что необходим федеральный закон о правовом статусе лиц, замещающих государственные и муниципальные должности [39, с. 141]. Такая унификация регулирования позволит сократить различия в регулировании, обеспечить правовую защиту лиц, замещающих муниципальные должности, и избежать неблагоприятных последствий, которые в настоящее время в изобилии присутствуют, исходя из анализа судебной практики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ялтонская Н.С. (2017). Оплата труда главы муниципального образования // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. № 4. С. 14–19.
2. Шугрина Е.С. (2019). Гарантии деятельности главы муниципального образования в материалах судебной практики // Муниципальная служба: правовые вопросы. № 1. С. 5–13.
3. Определение Верховного Суда РФ от 03.02.2020 № 47-КГ19-13 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 20.08.2020 № 88-16879/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 03.08.2020 № 88-11800/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 15.03.2021 № 88-3190/2021 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Определение Оренбургского областного суда от 23.09.2020 № 33-5897/2020 (2-714/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26.05.2020 № 88-9385/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Определение Курганского областного суда от 11.02.2021 № 2-544/2020, 33-397/2021 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Решение Оренбургского районного суда Оренбургской области от 07.10.2020 № 2-1980/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
11. Решение Саракташского районного суда Оренбургской области от 29.06.2020 № 2-430/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
12. Решение Саратовского районного суда Оренбургской области от 19.08.2020 № 2-548/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
13. Определение Московского областного суда от 26.09.2016 № 33-24235/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
14. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 17.01.2020 № 16-18/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
15. Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12.01.2021 № 88-43/2021 // СПС «КонсультантПлюс».
16. Решение Завитинского районного суда Амурской области от 11.11.2020 № 2а-307/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
17. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

18. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

19. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

20. Определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 01.12.2020 № 33-7070/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

21. Определение Оренбургского областного суда от 14.05.2020 № 2-714/2018, 33-2997/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

22. Решение Мухоршибирского районного суда Республики Бурятия от 22.12.2020 № 2-413/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

23. Определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 04.06.2020 № 66а-1082/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

24. Определение Верховного Суда РФ от 05.02.2020 № 307-ЭС19-27269 по делу № А05-4432/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

25. Решение Няндомского районного суда Архангельской области от 15.01.2021 № 2-33/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

26. Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2019 № 1482-О // СПС «КонсультантПлюс».

27. Определение Верховного Суда РФ от 28.08.2013 № 48-АПГ13-10 // СПС «КонсультантПлюс».

28. Определение Верховного Суда РФ от 05.02.2014 № 74-АПГ13-37 // СПС «КонсультантПлюс».

29. Определение Суда Чукотского автономного округа от 23.12.2016 № 3а-5/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

30. Определение Магаданского областного суда от 11.09.2012 № 33-815/2012 по делу № 22-77/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

31. Определение Верховного Суда РФ от 16.06.2003 № 39-Г03-10 // СПС «КонсультантПлюс».

32. Определение Московского областного суда от 01.11.2011 № 33-24517 // СПС «КонсультантПлюс».

33. Определение Верховного Суда РФ от 20.07.2011 № 11-Г11-22 // СПС «КонсультантПлюс».

34. Определение Верховного Суда РФ от 17.12.2003 № 86-Г03-13 // СПС «КонсультантПлюс».

35. Определение Верховного Суда РФ от 24.12.2019 № 1-АПА19-20 // СПС «КонсультантПлюс».

36. Определение Верховного Суда РФ от 06.12.2017 № 55-АПГ17-8 // СПС «КонсультантПлюс».

37. Определение Верховного Суда РФ от 06.02.2019 № 72-АПГ18-22 // СПС «КонсультантПлюс».

38. Сергеев А.А. (2009). О трудовых правах выборных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. № 13. С. 24–27.

39. Шайхатдинов В.Ш. (2016). Некоторые правовые проблемы социальной защиты лиц, замещающих государственные и муниципальные должности // Российский юридический журнал. № 6. С. 135–142.

LABOUR REMUNERATION OF THOSE INCUMBENT MUNICIPAL POSITIONS ON A PERMANENT BASIS: APPROACHES AND PATTERNS OF LEGAL REGULATION

I.S. Andreechev

Administration of the Governor of the Arkhangelsk Region
and the Government of the Arkhangelsk Region,
Arkhangelsk, Russia

ABSTRACT:

Addressing to researching the issue of labour remuneration of the persons incumbent municipal positions on a permanent basis results from the judicial practice development of bringing them to criminal responsibility and recovery of bonuses, incentives and other payments as unjust enrichment, if decisions on their awarding were taken by them independently. It also entails administrative responsibility for misuse of public funds and early termination of office owing to loss of confidence. Such practice is due to shortcomings in the legal regulation of the remuneration of this category of officials at regional and municipal levels, researching them will provide for proposals for its improvement. Another reason is the insufficient level of knowledge of legislation and judicial practice, the generalization of which in this article will make it possible to avoid adverse consequences in municipal administration. Also, the research revealed the ratio problem between the regional and municipal regulation of labor remuneration, when the RF entities seek to normalize the size of the remuneration of persons incumbent municipal positions and limit them through the introduction of limit values. The article provides these rule-making practices as measured against the judicial practice materials of the RF Supreme Court. The revealed approaches and models of legal regulation of labour remuneration of persons incumbent municipal positions on a permanent basis indicate the need for its unification at the federal level.

KEYWORDS: municipal position, head of municipality, conflict of interest, labour remuneration, money consideration.

AUTHORS' INFORMATION:

Igor' S. Andreechev – Administration of the Governor of the Arkhangelsk Region and the Government of the Arkhangelsk Region (49, Troitsky Av., Arkhangelsk, 163004, Russia); andreechev@dvinaland.ru.

FOR CITATION: Andreechev I.S. (2021). Labour remuneration of those incumbent municipal positions on a permanent basis: approaches and patterns of legal regulation, *Municipality: Economics and Management*, no. 2 (35), pp. 41–52.

REFERENCES

1. Yaltonskaya N.S. (2017). Remuneration of the head of the municipality, *Municipal property: Economics, right, management*, no. 4, pp. 14–19.
2. Shugrina E.S. (2019). Guarantees of the head of the municipality in the materials of judicial practice, *Municipal service: legal issues*, no. 1, pp. 5–13.
3. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 47-KG19-13 dated 03.02.2020 (cited by ConsultantPlus).
4. Determination of the Sixth Cassation Court of general jurisdiction no. 88-16879/2020 dated 20.08.2020 (cited by ConsultantPlus).
5. Determination of the Third Cassation Court of general jurisdiction no. 88-11800/2020 dated 03.08.2020 (cited by ConsultantPlus).
6. Determination of the Third Cassation Court of general jurisdiction no. 88-3190/2021 dated 15.03.2021 (cited by ConsultantPlus).
7. Determination of the Orenburg Regional

Court no. 33-5897/2020 (2-714/2020) dated 23.09.2020 (cited by ConsultantPlus).

8. Determination of the Eighth Cassation Court of general jurisdiction no. 88-9385/2020 dated 26.05.2020 (cited by ConsultantPlus).

9. Determination of the Kurgan Regional Court no. 2-544/2020 dated 11.02.2021, no. 33-397/2021 (cited by ConsultantPlus).

10. Decision of the Orenburg District Court of the Orenburg region no. 2-1980/2020 dated 07.10.2020 (cited by ConsultantPlus).

11. Decision of the Saraktash District Court of the Orenburg Region no. 2-430/2020 dated 29.06.2020 (cited by ConsultantPlus).

12. Decision of the Saratov District Court of the Orenburg Region no. 2-548/2020 dated 19.08.2020 (cited by ConsultantPlus).

13. Determination of the Moscow Regional Court no. 33-24235/2016 dated 26.09.2016 (cited by ConsultantPlus).

14. Resolution of the Seventh Cassation Court of general jurisdiction no. 16-18/2020 dated 17.01.2020 (cited by ConsultantPlus).

15. Determination of the Seventh Cassation Court of general jurisdiction no. 88-43/2021 dated 12.01.2021 (cited by ConsultantPlus).

16. Decision of the Zavitinsky District Court of the Amur Region no. 2a-307/2020 dated 11.11.2020 (cited by ConsultantPlus).

17. About countering corruption. Federal Law no. 273-FZ dated 25.12.2008, Collection of the Legislation of the Russian Federation, 2008, no. 52 (part 1). Art. 6228.

18. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation. Federal Law no. 131-FZ dated 06.10.2003. In: Collection of the Legislation of the Russian Federation, 2003, no. 40. Art. 3822.

19. Budget Code of the Russian Federation. Federal Law no. 145-FZ dated 31.07.1998. In: Collection of the Legislation of the Russian Federation, 1998, no. 31. Art. 3823.

20. Determination of the Court of the Khanty-Mansiysk Autonomous District – Ugra no. 33-7070/2020 dated 01.12.2020 (cited by ConsultantPlus).

21. Determination of the Orenburg Regional Court no. 2-714/2018, 33-2997/2020 dated 14.05.2020 (cited by ConsultantPlus).

22. Decision of the Mukhorshibirsk District Court of the Republic of Buryatia no. 2-413/2020 dated 22.12.2020 (cited by ConsultantPlus).

23. Determination of the First Court of Appeal

of general jurisdiction no. 66a-1082/2020 dated 04.06.2020 (cited by ConsultantPlus).

24. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 307-ES19-27269 dated 05.02.2020 in case no. A05-4432/2019 (cited by ConsultantPlus).

25. Decision of the Nyandomsky District Court of the Arkhangelsk Region no. 2-33/2021 dated 15.01.2021 (cited by ConsultantPlus).

26. Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation no. 1482-O dated 29.05.2019 (cited by ConsultantPlus).

27. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 48-APG13-10 dated 28.08.2013 (cited by ConsultantPlus).

28. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 74-APG13-37 dated 05.02.2014 (cited by ConsultantPlus).

29. Determination of the Court of the Chukotka Autonomous District no. 3a-5/2016 dated 23.12.2016 (cited by ConsultantPlus).

30. Determination of the Magadan Regional Court no. 33-815/2012 dated 11.09.2012 in case no. 22-77/2012 (cited by ConsultantPlus).

31. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 39-G03-10 dated 16.06.2003 (cited by ConsultantPlus).

32. Determination the Moscow Regional Court no. 33-24517 dated 01.11.2011 (cited by ConsultantPlus).

33. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 11-G11-22 dated 20.07.2011 (cited by ConsultantPlus).

34. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 86-G03-13 dated 17.12.2003 (cited by ConsultantPlus).

35. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 1-APA19-20 dated 24.12.2019 (cited by ConsultantPlus).

36. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 55-APG17-8 dated 06.12.2017 (cited by ConsultantPlus).

37. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation no. 72-APG18-22 dated 06.02.2019 (cited by ConsultantPlus).

38. Sergeev A.A. (2009). On the labor rights of elected persons of local self-government, *Constitutional and municipal law*, no. 13, pp. 24–27.

39. Shayhatdinov V.Sh. (2016). On some legal problems of social protection of persons replacing state and municipal positions, *Russian juridical journal*, no. 6, pp. 135–142.