

Курсова О.А.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ТРУДА

Аннотация

В статье рассматриваются проблемные аспекты реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере регулирования труда и управления трудом.

Ключевые слова: компетенция органов местного самоуправления; полномочия.

В Концепции административной реформы, принятой Правительством Российской Федерации в 2005 г., названы важнейшие цели административной реформы: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства; повышение качества и доступности государственных услуг; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. На основании плана мероприятий, утвержденного Концепцией, в настоящий момент проводится работа по созданию сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на территориях субъектов Российской Федерации и переводу государственных услуг в электронную форму. Успех в проведении этих мероприятий во многом зависит от базы, сформированной предыдущими этапами административной реформы. Так, задачи разработки стандартов качества и доступности государственных и муниципальных услуг и административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг невозможно решить эффективно, если имеются правовые коллизии в вопросах определения

объема полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в тех или иных сферах правового регулирования и нечетко определены механизмы реализации полномочий.

Коллизии такого рода заложены в правовых положениях Трудового кодекса Российской Федерации. Так, например, в ТК РФ отсутствует специальная правовая норма, конкретизирующая круг вопросов в трудовой области, относящихся к компетенции органов местного самоуправления, а в отдельных правовых нормах ТК РФ, устанавливающих права и (или) обязанности органов местного самоуправления в сфере труда, не регламентирован порядок реализации соответствующих полномочий органов местного самоуправления. Эта юридико-техническая небрежность вполне закономерно порождает трудности в решении ряда практических вопросов исполнения отдельных муниципальных функций и предоставления муниципальных услуг в сфере труда.

Следует отметить, что объем компетенции органов местного самоуправления в сфере регулирования труда и управления трудом и особенности ее реализации необходимо устанавливать, применяя систематическое толкование норм российского законодательства, которое в данном случае будет достаточно трудоемким: потребуются исследовать большое количество нормативных актов, провести тщательный и глубокий юридико-технический анализ правовых норм. Для установления особенностей реализации компетенции органов местного самоуправления в сфере труда необходимо обратиться в первую очередь к анализу положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ныне действующей редакции) [2]. Исследование норм этого правового акта позволяет выделить три группы вопросов, находящихся в ведении муниципальных образований:

- 1) вопросы местного значения (ст. 14, 15, 16);
- 2) отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъектов РФ (ст. 19);
- 3) вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления (ст. 14.1, 15.1, 16.1) [9].

Для реализации полномочий органов местного самоуправления в каждом из этих трех выделенных случаев законом предусматривается специальный правовой механизм.

Так, в первом случае, согласно ч. 2 ст. 18 Закона № 131-ФЗ, финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов. Исчерпывающий перечень вопросов местного значения определен в ст. 14, 15, 16 рассматриваемого Закона. В этот перечень не включены какие-либо вопросы, связанные с регулированием труда, управлением трудом или осуществлением контроля и (или) надзора в сфере труда. Это означает, что все полномочия органов местного самоуправления в сфере труда, определенные



трудовым законодательством РФ, являются либо переданными, либо добровольными полномочиями и должны реализовываться в соответствующем предусмотренном Законом порядке.

Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъектов Федерации должна осуществляться в соответствии с определенными требованиями. Во-первых, из ч. 1 ст. 19 Закона № 131-ФЗ следует, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами, кроме федеральных законов и законов субъектов РФ, не допускается. Во-вторых, согласно ч. 5 указанной статьи, финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. В-третьих, в ч. 6 ст. 19 определены требования к содержанию федеральных законов или законов субъекта РФ, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Как правило, в данном случае органы местного самоуправления наделяются полномочиями исполнительно-распорядительного характера. При этом порядок реализации таких полномочий нормативно определяется соответствующим федеральным законом или законом субъекта РФ.

Механизм реализации добровольных полномочий, т.е. полномочий органов местного самоуправления в сфере труда, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления (ст. 14.1, 15.1, 16.1 Закона № 131-ФЗ), просматривается достаточно четко – поскольку такие полномочия реализуются за счет доходов местных бюджетов, то и порядок их реализации регулируется нормативными актами органов местного самоуправления.

В отношении механизма реализации отдельных государственных полномочий в сфере труда, переданных органам местного самоуправления в соответствии с федеральными законами или законами субъектов РФ (ст. 19 Закона № 131-ФЗ), такой ясности нет. Можно констатировать, что правовая неопределенность в данном случае связана с наличием правовых коллизий по вопросам реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере труда между двумя статутными нормативными правовыми актами – ТК РФ и Закона № 131-ФЗ.

В ТК РФ вопрос о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления решен двояко. Во-первых, в ч. 4 ст. 216 ТК РФ предусмотрено, что отдельные полномочия по государственному управлению охраной труда могут быть переданы органам местного самоуправления в порядке и на условиях, которые определяются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В ряде статей ТК РФ (например, ч. 1 ст. 219, ч. 1 ст. 226) упоминается о реализации отдельных государственных полномочий в сфере охраны труда органами местного самоуправления в случае, если таковые будут переданы им на основании закона субъекта Федерации. Такой порядок в общем виде со-

гласуется с положениями Закона № 131-ФЗ. Во-вторых, в ТК РФ упоминаются некоторые другие случаи осуществления органами местного самоуправления переданных полномочий в сфере труда. В таких случаях на органы местного самоуправления, как правило, императивно налагается обязанность осуществлять соответствующие переданные полномочия, при полном отсутствии нормативного определения механизма их обеспечения необходимыми материальными и финансовыми ресурсами. Такой нормативный порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере труда противоречит положениям Закона № 131-ФЗ.

Например, в соответствии с положениями ст. 303 ТК РФ, органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями в области регистрации индивидуальных трудовых договоров. В данном случае закон императивно обязывает органы местного самоуправления осуществлять регистрацию трудовых договоров, заключенных работодателями – физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, с работниками. Как уже отмечалось, вопросы, связанные с трудовправовой сферой, в соответствии с Законом № 131-ФЗ не относятся к вопросам местного значения. Императивные формулировки ст. 303 ТК РФ исключают постановку вопроса о добровольности реализации такого полномочия органами местного самоуправления. Соответственно, данное полномочие передано органам местного самоуправления на основании федерального закона (в данном случае – ТК РФ). Однако ТК РФ и иными нормативно-правовыми актами не предусмотрен порядок финансового обеспечения этого отдельного государственного полномочия.

В соответствии с ч. 3 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий только в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Следовательно, обязанность органов местного самоуправления обеспечивать регистрацию трудовых договоров, заключенных работодателями – физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, с работниками превращается в правовую абстракцию и не имеет реального, подтвержденного соответствующими гарантиями механизма реализации. Такая правотворческая ошибка может быть преодолена не посредством толкования норм права, а только внесением изменений в соответствующие нормативно-правовые акты.

Подобные правотворческие ошибки легко обнаруживаются и в законодательстве субъектов РФ. Так, согласно ст. 50 ТК РФ, коллективный договор, соглашение в течение семи дней со дня подписания направляются работодателем, представителем работодателя (работодателей) на уведомительную регистрацию в соответствующий орган по труду. В ТК РФ не разъясняется, какие именно органы следует относить к «соответствующим органам по труду». Поэтому создается определенный ресурс для широкого толкования



такого понятия. Этим ресурсом воспользовался законодатель Тюменской области, установив в ч. 2 ст. 21 Закона Тюменской области «О регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений» от 8 июля 2003 г. положение о том, что уведомительная регистрация коллективных договоров, распространяющихся на организацию с численностью работающих менее 1000 человек и территориальных соглашений, осуществляется соответствующим органом местного самоуправления [3]. Согласно ч. 5 этой статьи, в случае выявления условий, ухудшающих положение работников по сравнению с действующим законодательством, соответствующий регистрирующий орган сообщает об этом представителям сторон, подписавшим коллективный договор, соглашение, а также в Государственную инспекцию труда в Тюменской области. Кроме того, частью 7 ст. 21 на соответствующий регистрирующий орган налагается обязанность в пределах своих полномочий осуществлять контроль за выполнением зарегистрированных коллективных договоров и соглашений.

Анализируемая правовая конструкция содержит несколько очевидных изъянов: во-первых, в Законе Тюменской области «О регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений» не определен порядок финансирования переданного соответствующим органам местного самоуправления полномочия; во-вторых, орган местного самоуправления в данном конкретном случае выполняет избыточные для него, и к тому же труднореализуемые, функции контроля.

Обосновывая тезис об избыточности для органа местного самоуправления функций контроля за содержанием поступивших на регистрацию коллективных договоров и за их выполнением, можно отметить, что целесообразность передачи отдельных государственных полномочий должна обуславливаться интересами местного самоуправления и целевой необходимостью решать вопросы, максимально приближенные к местным нуждам, поскольку, по смыслу п. 3 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам, а передача отдельных полномочий должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии [1].

Как справедливо отмечает В.И. Васильев, «муниципальные органы зачастую наделяются законами субъектов Федерации такими государственными полномочиями, которые трудно сочетать с задачами местного самоуправления, и потому необходимость осуществления органами местного самоуправления таких полномочий отодвигает на второй план вопросы местного значения» [5]. Приоритетность выполнения переданных полномочий обеспечивается определенными гарантиями: в соответствии со ст. 72 Закона № 131-ФЗ, для органов местного самоуправления устанавливается ответственность перед государством в случае ненадлежащего осуществления переданных им полномочий.

Функции контроля за содержанием коллективных договоров, и тем более за их выполнением, весьма отдаленно сочетаются с непосредствен-

ными задачами и целями местного самоуправления. Кроме того, органу местного самоуправления реализовать функцию контроля за выполнением зарегистрированных коллективных договоров, в которых он не выступал в качестве стороны или участника, практически невозможно: в законе Тюменской области не определен порядок осуществления соответствующим органом местного самоуправления контроля за выполнением зарегистрированных коллективных договоров, не установлены соответствующие обязанности для работодателей. В этой связи возникает риторический вопрос: какими правовыми основаниями должен руководствоваться орган местного самоуправления, на который возложено исполнение функций по проведению уведомительной регистрации коллективных договоров и соглашений между работниками и работодателями и контролю за выполнением зарегистрированных коллективных договоров, при разработке соответствующего административного регламента?

Подводя итог изложенному выше, отметим следующее:

1. Передача тех или иных полномочий в сфере регулирования труда, определяющая объем компетенции органов местного самоуправления, должна отвечать требованиям целесообразности и обоснованности. Целесообразность ряда полномочий в сфере труда, переданных органам местного самоуправления, и на основании ТК РФ, и в соответствии с законами субъектов РФ не всегда очевидна, более того, зачастую такие передачи накладывают чрезмерную нагрузку на деятельность органов местного самоуправления и фактически устанавливают приоритет выполнения государственных полномочий перед решением вопросов местного значения [1,5].
2. В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, а реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Анализируя соответствующие положения ТК РФ и ряда региональных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, можно прийти к выводу, что при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в трудовом праве эти условия соблюдаются не в полной мере.
3. Неопределенность и размытость правового регулирования по вопросам компетенции органов местного самоуправления в сфере труда, наличие непреодолимых, даже при помощи систематического толкования норм права, правовых коллизий между ТК РФ и Закона № 131-ФЗ в области реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере труда затрудняют решение задач, поставленных на настоящем этапе административной реформы. Передача органам местного самоуправления важных функций государства в сфере управления трудом без соблюдения принципов законности и целесообразности создает серьезный ресурс для обесценивания этих функций.



ЛИТЕРАТУРА

1. Европейская хартия местного самоуправления: конвенция Совета Европы от 15 октября 1985 г. Ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ. – Бюллетень международных договоров. – № 11.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 октября. – № 202.
3. О регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений: закон Тюменской области от 8 июля 2003 г. № 155 // Тюменская область сегодня. – 2003. – 22 июля. – № 129.
4. Бурмистров А.С. Ответственность органов местного самоуправления (в рамках передаваемых государственных полномочий) // Государственная власть и местное самоуправление. – М.: Юрист, 2010, № 4. – С. 26– 28.
5. Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2007. – № 7. – С. 13.
6. Дитятковский М.Ю. Понятие отдельных государственных полномочий, которыми наделены либо могут наделяться органы местного самоуправления / М.Ю. Дитятковский // Современное право. – 2006. – № 10. – С. 74.
7. Кораблев Д.П. О некоторых практических аспектах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / Д.П. Кораблев // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 1. – С. 33.
8. Лапин А.Б., Панова Ю.А. К вопросу о реализации полномочий представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – М.: Nota Bene, 2011. – № 4 (40). – С. 24– 33.
9. Мадырова А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления / А.В. Мадырова // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 2. – С. 27.
10. Местное самоуправление и муниципальное управление / Под ред. А.С. Прудникова, М.С. Трофимова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., ЮНИТИ, 2010.
11. Шугрина Е.С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 7. – С. 30.
12. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 2001. – С. 654.