

Шабанова Дарья Евгеньевна
аспирант кафедры государственного и
административного права ФГБОУ ВПО
«Самарский государственный университет» (г. Самара)

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ САМОСТОЯТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ ТРУДА

В настоящее время имеются правовые коллизии в вопросах определения объема полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере правового регулирования трудовых прав.

Регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами осуществляется в том числе нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления имеют право принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, в пределах своей компетенции в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации¹.

Вместе с тем в Трудовом кодексе Российской Федерации отсутствует специальная правовая норма, конкретизирующая круг вопросов в сфере трудового права, относящихся к компетенции органов местного самоуправления, а в отдельных правовых нормах Трудового кодекса Российской Федерации, устанавливающих права и обязанности органов местного самоуправления в указанной сфере, не регламентирован порядок реализации соответствующих полномочий орга-

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (1). – Ст. 3.

нов местного самоуправления. Подобная юридико-техническая небрежность порождает трудности в решении ряда практических вопросов исполнения отдельных муниципальных функций 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. Для выявления особенностей реализации компетенции органов местного самоуправления в сфере трудовых прав граждан необходимо обратиться к анализу положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон «Об общих принципах...»). Исследование норм Федерального закона «Об общих принципах...» позволяет выделить три группы вопросов, находящихся в ведении муниципальных образований:

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

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

Так, в первом случае согласно части 2 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах...» финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов. Исчерпывающий перечень вопросов местного значения определен в статьях 14, 15, 16 Федерального закона «Об общих принципах...». В этот перечень не включены

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

какие-либо вопросы, связанные с регулированием труда, управлением трудом или осуществлением контроля в сфере труда. Это означает, что все полномочия органов местного самоуправления в сфере труда, определенные трудовым законодательством Российской Федерации, 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 Российской Федерации должна осуществляться в соответствии с определенными требованиями. Во-первых, из части 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах...» следует, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами, кроме федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, не допускается. Во-вторых, согласно части 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 части 6 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах...» определены требования к содержанию федеральных законов или законов субъекта Российской Федерации, 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 Российской Федерации.

Механизм реализации добровольных полномочий органов местного самоуправления в сфере труда по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, 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 Российской Федерации, такой ясности нет. Правовая неопределенность в данном случае связана с наличием правовых коллизий по вопросам реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере труда между Трудовым кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах...».

В Трудовом кодексе Российской Федерации вопрос о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления решен двояким образом. Во-первых, в части 4 статьи 216 Трудового кодекса Российской Федерации 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. Так, например, в части 1 статьи 226 Трудового кодекса Российской Федерации упоминается о реализации отдельных государственных полномочий в сфере охраны труда органами местного самоуправления в случае, если указанные полномочия будут переданы им на основании закона субъекта Российской Федерации. Подобный порядок в общем виде соответствует положениям Федерального закона «Об общих принципах...». Во-вторых, в Трудовом кодексе Российской Федерации 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. Конечно же, такой порядок наделения органов местного само-

управления отдельными государственными полномочиями в сфере труда противоречит положениям Федерального закона «Об общих принципах...».

Например, в соответствии с положениями статьи 303 Трудового кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями в области регистрации трудовых договоров. В данном случае на работодателей – физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, возлагается обязанность осуществлять регистрацию трудовых договоров с работниками. Отсутствие регистрации договора не влияет на права работника и не делает трудовой договор недействительным. Целью регистрации трудового договора является проверка соответствия договора трудовому законодательству. Порядок регистрации договоров не нашел разрешения ни в Трудовом кодексе Российской Федерации, ни в каком-либо ином федеральном нормативном правовом акте, поэтому исходя из положений статьи 5 Трудового кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления принимают собственные нормативные правовые акты, регулирующие порядок регистрации трудовых договоров, заключаемых работодателями – физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, с работниками.

Как уже отмечалось, вопросы, связанные со сферой трудового права, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах...» не относятся к вопросам местного значения. Положения статьи 303 Трудового кодекса Российской Федерации исключают постановку вопроса о добровольности реализации полномочия по регистрации трудовых договоров органами местного самоуправления. Соответственно, данное полномочие передано органам местного самоуправления на основании Трудового кодекса Российской Федерации. Однако Трудовым кодексом Российской Федерации и иными нормативно-правовыми актами не предусмотрен порядок финансового обеспечения этого отдельного государственного полномочия.

Следует отметить, что в соответствии с частью 3 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах...» 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 не имеет подтвержденного соответствующими гарантиями механизма реализации. Подобная правотворческая ошибка может быть преодолена только внесением изменений в соответствующие нормативно-правовые акты.

Наряду с пробелами в законодательстве в части наделения органов местного самоуправления самостоятельными полномочиями в сфере труда в Трудовом кодексе Российской Федерации содержатся положения, устанавливающие дополнительные полномочия органов местного самоуправления, которые можно назвать даже избыточными. Так, согласно статье 50 Трудового кодекса Российской Федерации коллективный договор, соглашение в течение семи дней со дня подписания направляются работодателем, представителем работодателя (работодателей) на уведомительную регистрацию в соответствующий орган по труду. Однако Трудовым кодексом Российской Федерации не разъясняется, какие именно органы следует относить к «соответствующим органам по труду». Поэтому создается определенный ресурс для широкого толкования такого понятия.

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 необходимостью решать вопросы, максимально приближенные к местным нуждам, поскольку согласно пункту 3 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления осуществление пуб-

личных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам, а передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии³.

В этой связи В.И. Васильев справедливо отмечает, что «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»⁴. Приоритетность выполнения переданных полномочий обеспечивается определенными гарантиями, поскольку в соответствии со статьей 72 Федерального закона «Об общих принципах...» для органов местного самоуправления устанавливается ответственность перед государством в случае ненадлежащего осуществления переданных им полномочий.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить, что 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 Трудового кодекса Российской Федерации, и в соответствии с законами субъектов Российской Федерации 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.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

⁴ Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2007. – № 7. – С. 13.

Кроме того, неопределенность и размытость правового регулирования по вопросам компетенции органов местного самоуправления в сфере труда, наличие непреодолимых правовых коллизий между Трудовым кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах...» затрудняют реализацию полномочий органов местного самоуправления в сфере труда. Передача органам местного самоуправления важных функций государства в сфере управления трудом без соблюдения принципов законности и целесообразности создает серьезный ресурс для обесценивания этих функций.