

На правах рукописи

ЗАЙЦЕВА Лариса Владимировна

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СФЕРЕ ТРУДА**

**Специальность 12.00.02 – Конституционное право;
муниципальное право**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Тюмень 2004

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета

- Научный руководитель:** Заслуженный юрист
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор
Севрюгин Виктор Егорович
- Научный консультант:** Доктор юридических наук,
профессор
Чеботарев Геннадий Николаевич
- Официальные оппоненты:** Доктор юридических наук
Евдокимов Вячеслав Борисович
- Кандидат юридических наук
Анбрехт Татьяна Анатольевна
- Ведущая организация** Челябинский государственный университет

Защита состоится 14 февраля 2004 года в 13 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 в Тюменском государственном университете по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний ученого совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2004 г.

*Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук*

В.Д.Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление является важнейшим элементом демократического государственного устройства. Современное понимание прогресса государственности выдвигает на первый план «человеческое измерение», т.е. то качество жизни, которое обеспечивает государство¹. Несомненно, что важнейшей составляющей критерия общественного и государственного прогресса являются социально-экономические права и свободы человека, а именно: свобода труда, право на труд в надлежащих условиях, право на отдых и другие права в области применения наемного труда, отраженные в Конституции Российской Федерации и трудовом законодательстве. Трудовой кодекс Российской Федерации и ряд федеральных законов² содержат правовые нормы, определяющие полномочия органов местного самоуправления по управлению в сфере труда. Законы субъектов Российской Федерации и правовые акты органов местного самоуправления позволяют более детально урегулировать муниципальное управление в сфере труда.

Отношения по управлению трудом, особенно в условиях рынка, являются достаточно важными и проблематичными. Это обусловлено рядом факторов. Во-первых, правоотношения в сфере применения труда в условиях его разделения и кооперации затрагивают интересы подавляющего большинства граждан. Во-вторых, эти отношения всегда носят социально обостренный характер, являются наиболее потенциально опасной сферой с точки зрения возможных социальных конфликтов. В-третьих, от эффективности управления в сфере труда зависит не только благосостояние работающих членов общества, но и хозяйствующих субъектов, общества, государства в целом.

В настоящее время наблюдается тенденция децентрализации управления трудом, в том числе и правового регулирования отношений, связанных с трудом, когда по ряду позиций централизованный нормативный метод регулирования уступает место договорному методу. Таким образом, расширяются возможности по регулированию труда в коллективно-договорном порядке, в том числе и при участии органов местного самоуправления.

Еще одной из устойчивых правовых тенденций является усиливающаяся дифференциация управления социально-трудовой сферой и регулирования соответствующих отношений. Особенности отдельных территорий диктуют необходимость регулирования труда в специфических природно-климатических, территориально-административных, социо-культурных и иных условиях, что делает востребованным и перспективным муниципальное управление в сфере труда. Поскольку органы местного самоуправления находятся ближе всего к населению, лучше знают нужды людей, то и управление в сфере труда со стороны этих органов в рамках предоставленных

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права. Часть 1. // Теория государства. М., 1998.

² Закон РФ «О коллективных договорах и соглашениях» от 11 марта 1992 г. №2490-1 с изм. и доп. на 1 мая 1999 г. // СЗ РФ. 1999. №18. Ст. 2219.; Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» Официальный текст Федер. закона на 1999 г. // СЗ РФ. 1999. №29. Ст. 3696.; Федеральный закон «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» от 23 ноября 1995 г. №175-ФЗ // СЗ РФ. 1995. №48. Ст. 4557.; Федеральный закон «Об основах охраны труда в Российской Федерации» от 17 июля 1999 г. №181-ФЗ // СЗ РФ. 1999. №29. Ст. 3702. и др.

им полномочий отличается конкретностью и может быть достаточно эффективным.

Деятельность органов местного самоуправления в социальной (в частности, в трудовой) сфере – это, в сущности, работа по исполнению социальных обязательств государства перед обществом. Множественность социальных полномочий местных властей объясняется распределением государством функций установления, организации и исполнения собственных бесспорных социальных обязательств между федеральными, региональными и местными уровнями власти. В сфере труда государственная гарантированность прав граждан намного меньше, чем во всех других областях социальных отношений. Следствием этого является снижение уровня и качества жизни значительной части трудоспособного населения. В этой связи муниципальное управление в сфере труда может и должно оказать определенное влияние на формирование и функционирование рынка труда на территории муниципального образования.

В условиях, когда законодательство о местном самоуправлении и о труде подвергаются серьезному реформированию, возникают определенные трудности в реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере труда.

Органы местного самоуправления не обладают достаточным опытом в управлении социально-трудовой сферой. Это приводит к изданию муниципальных правовых актов, противоречащих закону, нарушающих трудовые и смежные с ними права граждан, предпринимателей и работодателей - юридических лиц.

Объектом исследования настоящей работы являются правовые отношения, складывающиеся в области управления трудом с участием органов местного самоуправления, как уполномоченных на управление субъектов в границах территории муниципального образования.

Предмет исследования – правовые нормы, регулирующие управленческую деятельность органов местного самоуправления в сфере труда, содержащиеся в нормативных правовых актах органов государственной власти Российской Федерации и субъектов федерации, в правовых актах органов местного самоуправления, а также муниципальное управление в сфере труда как вид особой управленческой деятельности, осуществляемый органами местного самоуправления в пределах их компетенции.

Цели и задачи диссертационного исследования продиктованы комплексностью, актуальностью, новизной и практической направленностью избранной тематики.

Основными целями диссертационного исследования являются комплексное исследование муниципального управления в сфере труда, определение его сущности, характера и содержания, выявление теоретических и практических проблем муниципального управления в сфере труда, разработка предложений по оптимизации муниципального управления в сфере труда.

Для достижения поставленных целей определены следующие задачи:

- исследовать правоотношения по управлению трудом, осуществляемого органами местного самоуправления на территории муниципального образования;
- рассмотреть признаки муниципального управления в сфере труда и признаки органов местного самоуправления, как субъекта такого управления, а также правосубъектность органов местного самоуправления, как субъектов, уполномоченных на управление трудом;
- проанализировать законодательную основу деятельности органов местного самоуправления в области такого управления;
- определить компетенцию органов местного самоуправления в сфере труда, выявить их полномочия в названной сфере, изучить и классифицировать эти полномочия;
- выявить формы муниципального управления в сфере труда, раскрыть их содержание;
- раскрыть организационные проблемы в названной области, предложив пути совершенствование структуры органов местного самоуправления и их структурных подразделений, занимающихся вопросами управления в сфере труда;
- сформулировать предложения и рекомендации по совершенствованию муниципального управления в сфере труда.

Состояние научной разработанности темы исследования. В последнее время в юридической науке уделяется достаточно серьезное внимание муниципально-правовой проблематике. Активно осуществляются исследования местного самоуправления в Российской Федерации в целом и в ее отдельных субъектах¹. Достаточно много научных публикаций посвящено органам местного самоуправления, изучению их правового статуса, структуры, компетенции, взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти². Некоторые научные работы посвящены муниципальному управлению и управленческим функциям органов местного самоуправления³. В исследовании по предлагаемой теме основное внимание будет уделено раскрытию вопросов, связанных с муниципальным управлением в конкретно определенной сфере (в области применения наемного труда).

Вместе с тем, на сегодняшний день в науке муниципального права недостаточно изучены правовые проблемы муниципального управления в сфере труда, диссертации по близким тематикам не защищались.

Для решения проблем правового обеспечения управленческой деятельности органов местного самоуправления в сфере труда общетеоретическое значение имеют работы, посвященные конституционным основам местного самоуправления и статутным социально-экономическим правам и свободам человека и гражданина, А.Е. Козлова, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, Л.А.

¹ См., например: Лимонов А.М. Местное самоуправление в РФ: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. М., 2000.; Ясюнас В.А. Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. М., 2000. и др.

² См.: Шевчик Н.А. Государственная власть и местное самоуправление: правовые проблемы взаимодействия: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. Тюмень, 2001.; Нехвядович Э.А. Государственный механизм и местное самоуправление: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. СПб., 2000. и др.

³ См., например, Таболин В.В. Право муниципального управления. М., 1997.

Окунькова, Г.Н. Чеботарева и др. Вопросы развития местного самоуправления, правотворчества органов местного самоуправления, муниципального управления разрабатывают С.А. Авакьян, Д.А. Баринов, Т.М. Бялкина, И.В. Выдрин, А.А. Замотаев, А.И. Кокотов, О.Е. Кутафин, Н.В. Постовой, В.В. Пылин, В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина и др. Кроме того, определенное значение для разработки темы имели работы в области трудового права В.И. Власова, К.Н. Гусова, А.А. Силина, В.Н. Толкуновой, в области административного права Д.Н. Бахраха, Б.М. Лазарева, Х.-К. Мауера, В.И. Новоселова, В.Е. Севрюгина и др.

Многогранность проблемы исследования обусловила использование работ по проблемам теории государства и права, философии права, социологии, истории, экономике, управлению.

Методология и методы исследования. В диссертационном исследовании в качестве методологической основы использовались различные методы познания социальных и правовых явлений и процессов, как обще-научного, так и частно-научного характера. Это, прежде всего, диалектический метод, исторический, формально-логический, социологический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный методы, а также метод системного и комплексного анализа и другие.

Нормативной базой исследования являются международные нормативные правовые акты, конституции, уставы, законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов РФ.

Эмпирической базой диссертационного исследования являются правовые акты органов местного самоуправления муниципальных образований Астраханской, Брянской, Волгоградской, Воронежской, Нижегородской, Свердловской областей, Красноярского края, Республики Чувашия, Ханты-Мансийского автономного округа и др.; материалы научных конференций, всероссийских и региональных совещаний по проблемам местного самоуправления и управлению трудом; публикации в периодической печати; статистические данные; материалы собственных исследований.

Научная новизна диссертации заключается в попытке не только обобщить нормативное регулирование муниципального управления в сфере труда, но и сформулировать особенности такого управления, определить его формы, а также возможные направления по оптимизации деятельности органов местного самоуправления в названной сфере. Проблемы участия органов местного самоуправления в управлении трудом не достаточно разрабатывалась в научной литературе с точки зрения муниципального права. В представленной работе выделены признаки муниципального управления в сфере труда; обобщены управленческие полномочия органов местного самоуправления в сфере труда; предложены различные основания классификации названных полномочий; определены формы управления трудом, используемые органами местного самоуправления; предложена их оригинальная классификация, определено значение и содержание; рассмотрены организационные проблемы муниципального управления в сфере труда; намечены некоторые направления по оптимизации структуры органов по труду муниципального образования;

обоснована необходимость и пути дальнейшего совершенствования муниципального управления; сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования муниципального управления в сфере труда и улучшению качества, принимаемых органами местного самоуправления правовых актов по управлению трудом; выявлены специфические стадии правотворческого процесса при подготовке и принятии правовых актов социально-трудового характера; обоснована необходимость и пути совершенствования процесса правотворчества в сфере труда на муниципальном уровне.

На защиту выносятся следующие основные положения.

1. Муниципальное управление в сфере труда является составной частью общественных отношений, возникающих в процессе осуществления социальной политики местного самоуправления, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Муниципальное управление в сфере труда – регулирующая и (или) перераспределяющая деятельность по упорядочиванию процессов в области применения наемного труда, обеспечения устойчивого развития социально-трудовой сферы на уровне муниципального образования, осуществляемая органами местного самоуправления в пределах собственной компетенции.
2. Управление в сфере труда традиционно осуществляется органами государственной власти и работодателями, соответственно отношения по управлению трудом регулируются нормами конституционного, административного, трудового права, права социального обеспечения. Сегодня управление трудом осуществляется и органами местного самоуправления, поскольку им предоставлены определенные полномочия по изданию правовых актов и совершению иных управленческих действий в сфере труда на территории муниципального образования. Такое управление осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с правовыми нормами муниципального права.
3. Как субъекты, уполномоченные на управление в сфере труда, органы местного самоуправления обладают полномочиями в сфере социального партнерства, в области занятости и трудоустройства, в сфере охраны труда, в области установления режимов и продолжительности рабочего времени и времени отдыха, в области оплаты труда, в сфере регулирования отношений отдельных категорий работников и в области разрешения коллективных трудовых споров.
4. Кроме того, что полномочия органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере можно классифицировать по предметному признаку, их также можно разделить на группы в зависимости от места определенности полномочий в системе права, по виду органа местного самоуправления, по степени самостоятельности реализации, по характеру, по признаку исключительности, по содержанию, по форме реализации, по методу определения и пр.
5. Муниципальное управление в сфере труда осуществляется в следующих правовых формах – издание нормативного правового акта, индивидуального

акта (административного решения и публично-правового договора) и совершения иных юридически значимых действий. Следует заметить, что среди форм такого управления выделяется специфическая форма – территориальные соглашения. Последние по своей правовой природе и содержанию представляют собой своеобразную «переходную» форму между нормативными правовыми актами и публично-правовым договором.

6. Для эффективного правотворчества в области регулирования социально-трудовых отношений муниципальным образованиям необходимы следующие условия: совершенствование законодательства о местном самоуправлении и о труде; подготовленность кадров муниципальных образований; оптимизация структуры органов местного самоуправления; подконтрольность и подотчетность органов местного самоуправления со стороны населения муниципального образования; действенный институт ответственности органов местного самоуправления перед гражданами, обществом и государством; совершенствование организационных методов управления, внедрение новых способов и приемов муниципального управления.
7. Правотворческий процесс, осуществляемый органами местного самоуправления в сфере труда, обладает определенной спецификой. Ему присуща особая стадия – обсуждение проекта нормативного правового акта по социально-трудовым вопросам с территориальными объединениями профсоюзов и территориальными объединениями работодателей. Кроме того, указанные субъекты могут выступать инициаторами такого процесса. Еще большим своеобразием отличается процедура заключения территориальных соглашений, четко определенная трудовым законодательством. Во-первых, орган местного самоуправления не может инициировать начало процедуры заключения территориального соглашения, за исключением случая, когда в соответствии с законодательством о труде выступает в качестве полномочного представителя работодателей. Во-вторых, орган местного самоуправления не вправе отказаться от участия в переговорах и заключения соглашения. В-третьих, орган местного самоуправления по отношению к двум другим субъектам правотворческого процесса не обладает никакими властными полномочиями, а обладает равными с ними правами и обязанностями. В-четвертых, на практике сложились устойчивые традиции документального оформления факта прохождения субъектами такого правотворческого процесса каждой из предусмотренных законом стадий.

Теоретическое и практическое значение диссертации состоит в изучении и анализе правовых норм, содержащихся в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов, регулирующих муниципальное управление в сфере труда, определяющих компетенцию органов местного самоуправления в названной сфере; выявлении правовых проблем такого управления на местном уровне и возможных путей решения этих проблем с точки зрения права. Научные исследования по предлагаемой теме могут представлять практическое значение, прежде всего, для органов местного самоуправления, в частности, для

четкого определения их полномочий в сфере труда; классификации таких полномочий, особенно по предметному признаку, признаку самостоятельности или в зависимости от характера полномочий. Определенный интерес для муниципальных служащих могут представлять разделы, посвященные порядку реализации этих полномочий, особенностям муниципального правотворческого процесса в сфере труда.

Работа также может быть полезной для руководителей и юристов организаций всех форм собственности, поскольку в ней определены управленческие полномочия органов местного самоуправления в области труда, касающиеся организаций всех форм собственности, находящихся на территории конкретного муниципального образования.

В качестве приложений к диссертации предложены примерные формы правовых актов органов местного самоуправления, обеспечивающих на муниципальном уровне эффективную реализацию предоставленных органам местного самоуправления управленческих полномочий в сфере труда. Это примерное положение о структурном подразделении (управлении) по труду органа местного самоуправления и примерное положение о территориальной комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Апробация и внедрение результатов исследования осуществлялись при написании и публикации статей, выступлениях на научно-практических конференциях и участии в проведении научно-исследовательских работ. Так, например, публиковались статьи в журналах «Охрана труда и социальное страхование» (Москва), «Юридический вестник» (Ханты-Мансийск), «Северный регион» (Сургут). В соавторстве с другими авторами вышли две практические рекомендации (брошюры) и монография «Проблемы оптимизации структуры органов местного самоуправления: правовые пути решения. (На примере Ханты-Мансийского автономного округа)». Автор принимал участие во всероссийских научно-практических конференциях, проводившихся в Омске (1999 г.), Сургуте (2000 - 2002 г.), Тюмени (2003 г.). Автор являлся одним из разработчиков проекта целевой программы первоочередных мер по улучшению условий и охраны труда в Ханты-Мансийском автономном округе на 1999-2000 годы, участвовал в выполнении научно-исследовательских работ по договору между ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления» и Администрацией муниципального образования город Мегион по вопросам оптимизации деятельности органов местного самоуправления. Кроме того, основные идеи, теоретические положения и выводы, практические рекомендации диссертации получили свое отражение в лекциях и практических семинарах, проводимых с муниципальными служащими в рамках курсов повышения квалификации, в консультировании органов местного самоуправления по вопросам управления трудом на уровне муниципального образования.

Структура диссертации. Представляемая к защите диссертация состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованных источников и трех приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются цели и задачи исследования, характеризуется состояние теоретической разработки проблемы, излагаются методологические основы, научная новизна и практическая значимость диссертационного исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Управленческая деятельность в сфере труда органов местного самоуправления» состоит из четырех параграфов, где рассматриваются основные термины и понятия, правоотношения по управлению трудом с участием органов местного самоуправления; особенности правосубъектности органов местного самоуправления, как участников названных отношений, признаки муниципального управления в сфере труда; определяются компетенция и полномочия органов местного самоуправления по управлению трудом и предлагаются различные основания классификации таких полномочий.

Первый параграф «Правоотношения по управлению трудом с участием органов местного самоуправления» посвящен определению основных понятий, содержанию и структуре правоотношений по управлению трудом с участием органов местного самоуправления.

Общественная организация труда – это существующая в обществе, государстве связь между людьми в процессе совместного труда, включающая их отношения к собственности на средства производства и продукт труда.

Управление в сфере труда в широком, социальном смысле, можно понимать как механизм общественной организации труда. Следовательно, управление в сфере труда осуществляют государственные органы (законодательные, исполнительные, судебные), органы местного самоуправления, общественные объединения (объединения профессиональных союзов и объединения работодателей) и другие негосударственные структуры (организации любых форм собственности и предприниматели, использующие труд наемных работников и др.).

Муниципальное управление в сфере труда является частью социального управления общественной организацией труда, а именно, деятельностью органов местного самоуправления по упорядочиванию процессов в области применения наемного труда, обеспечения развития социально-трудовой сферы на территории муниципального образования и осуществляется в пределах установленной для местного самоуправления компетенции.

В параграфе рассматривается структура и содержание правоотношений по муниципальному управлению в сфере труда.

Объектом рассматриваемых в диссертационном исследовании правоотношений являются те материальные и нематериальные блага, по поводу которого возникает правоотношения, а именно результаты муниципальной управленческой деятельности. Субъектами данных правоотношений выступают с одной стороны орган местного самоуправления, с другой стороны – конкретное физическое лицо, неопределенный круг физических лиц, конкретно

определенное юридическое лицо, неопределенный круг юридических лиц, социальные общности, находящиеся на территории муниципального образования и участвующие, так или иначе, в общественной организации труда. Названные субъекты, являясь участниками правоотношения, выступают в качестве и управомоченной (имеющей субъективные права), и обязанной (несущей юридические обязанности) стороны.

Субъективное право и соответствующая ему обязанность, как юридическое содержание рассматриваемых отношений, образуют юридическую связь управомоченной и обязанной сторон.

Во втором параграфе «Орган местного самоуправления как субъект правоотношений по управлению трудом» рассматриваются признаки органов местного самоуправления как субъектов отношений по управлению трудом. К таким признакам относятся: осуществление ими управленческих функций в границах муниципального образования, формирование и функционирование на основании устава муниципального образования; наличие организационной структуры, соответствующей компетенции; оперативной самостоятельности и наличие статуса юридического лица.

В качестве признаков муниципального управления в сфере труда рассмотрены исполнительный и распорядительный характер управления, его юридически-властный характер, повседневность и непрерывность управления, подзаконность и подконтрольность.

Правосубъектность органа местного самоуправления в отношениях по управлению трудом на территории муниципального образования представляет собой сложное юридическое свойство, состоящее как минимум из двух элементов – правоспособности и дееспособности. Поскольку федеральное законодательство наделяет органы местного самоуправления статусом юридического лица, то можно говорить о такой разновидности дееспособности органов местного самоуправления как деликтоспособность. Органы местного самоуправления, осуществляя управление в сфере труда, за принятие незаконных правовых актов и совершение неправомерных действий могут нести юридическую ответственность перед населением муниципального образования, государством, а также перед физическими и юридическими лицами. Виды юридической ответственности органов местного самоуправления, порядок их привлечения к ответственности рассмотрены в работе.

В третьем параграфе «Компетенция органов местного самоуправления по управлению трудом» рассматриваются проблемы компетенции органов местного самоуправления по управлению трудом. Компетенция органов местного самоуправления - правовая форма общественного разделения труда по управлению делами, связанными с обеспечением жизнедеятельности на определенной территории. В структуру компетенции входят предметы ведения и полномочия. Проблемы законодательного определения компетенции органов

местного самоуправления рассматривались такими видными учеными как О.Е.Кутафин, Б.М. Лазарев, И.И.Овчинников, К.Ф.Шеремет и другими¹.

Круг вопросов, решаемых органами местного самоуправления, определяется законодательством Российской Федерации как вопросы местного значения и не входит в компетенцию органов государственной власти. Предметы ведения местного самоуправления определены Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»² как вопросы местного значения, а именно, вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с законодательством осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Из перечня вопросов местного значения (предметов ведения) видно, что некоторые из них определяют наличие у органов местного самоуправления полномочий по управлению в сфере труда. А именно, владение, пользование, распоряжение и управление муниципальной собственностью; социально-экономическое развитие муниципального образования; социальная поддержка населения.

Полномочия органов местного самоуправления, являясь составной частью их компетенции, представляют собой совокупность их прав и обязанностей.

Законодательство применяет несколько способов установления полномочий органов управления, а именно – метод конкретного перечисления полномочий; негативный метод определения полномочий; метод исключения; метод определения полномочий в связи с отказом другого органа реализовать свои полномочия.

Поскольку вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина; административное и трудовое законодательство отнесены Конституцией РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, важными является вопросы разграничения предметов ведения РФ, субъектов РФ и муниципальных образований в области управления трудом и о порядке наделения местного самоуправления полномочиями государственного значения в названной сфере.

Трудовой кодекс Российской Федерации в ст.6 разграничивает полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений. Сегодня можно говорить о том, что Трудовой кодекс РФ в достаточной мере осуществил такое разграничение.

Трудовой кодекс РФ в статье 7 предусматривает право органов местного самоуправления принимать акты, содержащие нормы трудового права, в пределах своей компетенции. Исходя из содержания статей 5 и 6 Трудового кодекса, можно сделать следующие выводы. Во-первых, органы местного самоуправления могут принимать акты, содержащие нормы трудового права по

¹ См., например: Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. , Овчинников, И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999.

² Росс. газета от 8 окт. 2003 г. - №202.

вопросам, не отнесенным ст.6 к ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Во-вторых, акты органов местного самоуправления, содержащие нормы трудового права, не должны противоречить Трудовому кодексу РФ, иным федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. Вопросы, по которым органы местного самоуправления могут издавать нормативные акты о труде, частично отражены в отдельных статьях Трудового кодекса и некоторых федеральных законах. Кроме прав на издание вышеназванных актов органы местного самоуправления наделяются также и другими полномочиями по управлению трудом, что также находит свое отражение в законодательстве о труде.

Анализируя Трудовой кодекс и федеральные законы о труде, можно выделить ряд полномочий органов местного самоуправления в сфере труда. Наиболее простая классификация полномочий органов местного самоуправления по управлению в указанной сфере возможна по предметному признаку, в зависимости от вида правоотношений, в области труда. Это полномочия органов местного самоуправления в сфере социального партнерства, в области занятости населения, в сфере охраны труда, в области установления продолжительности и режимов рабочего времени и времени отдыха, в области оплаты труда, в сфере регулирования труда отдельных категорий работников, в области рассмотрения коллективных трудовых споров и сфере обязательного социального страхования. В параграфе вместе с предметной классификацией полномочий органов местного самоуправления в сфере труда приводится перечень полномочий и их содержание в каждой из указанных областей.

В четвертом параграфе «Классификация полномочий органов местного самоуправления по управлению трудом» предлагаются иные основания классификации полномочий органов местного самоуправления по управлению в сфере труда и приводятся примеры возможностей каждой из классификаций. Полномочия органов местного самоуправления по управлению в сфере труда можно классифицировать в зависимости от места определенности полномочий в системе права, в зависимости от того, к полномочиям какого органа местного самоуправления они относятся, по степени самостоятельности реализации полномочий, по характеру полномочий, по признаку исключительности, по содержанию, по форме реализации, по методу определения и др.

Вторая глава «Оптимизация муниципального управления в сфере труда» состоит из трех параграфов и имеет практический, прикладной характер. Под оптимизацией муниципального управления в сфере труда понимается выбор наилучшего варианта осуществления предоставленных органам местного самоуправления полномочий.

В первом параграфе «Формы муниципального управления трудом» рассматриваются формы муниципального управления в сфере труда. Муниципальное управление – это регулирующая и (или) перераспределяющая

деятельность местных органов власти в рамках осуществления их полномочий. Муниципальное управление в сфере труда может осуществляться в различных правовых и неправовых формах. Правовые формы муниципального управления в сфере труда, т.е. действия органов местного самоуправления, влекущие правовые последствия, это: издание нормативного правового акта, издание индивидуального акта (акта управления и публично-правового договора), совершение иных юридически значимых действий. К неправовым формам управления можно отнести организационные действия и материально-технические операции, которые сами по себе не порождают юридически значимых последствий.

Нормативные акты местного самоуправления представляют установления общего характера с неопределенным количеством адресатов. От государственных законодательных актов нормативные акты местных сообществ отличаются, во-первых, тем, что они действуют в рамках более обозримой территории. Во-вторых, это не суверенные нормативные документы, поскольку они принимаются на основе и в силу соответствующих государственных нормативных актов. Таким образом, нормотворческая компетенция местных органов власти вторична и распространяется, как правило, лишь на вопросы местного значения. В рассматриваемой сфере органы местного самоуправления издают нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с трудом, как в организациях муниципальной формы собственности, так и в организациях всех форм собственности, находящихся на территории муниципального образования. Причем в отношении первых органы местного самоуправления обладают более широкими возможностями в части нормативного регулирования.

Акты управления являются классической и наиболее распространенной формой муниципального администрирования. Акт управления - это любое распоряжение или решение властно-распорядительного органа, которое направлено на урегулирование отдельного случая или ситуаций, возникающих в области публичного права. Акты управления в области труда издаются, как правило, Главой муниципального образования, администрацией муниципального образования и органами по труду местного самоуправления по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Публично-правовой договор можно определить как соглашение между органом местного самоуправления, с одной стороны, и гражданином, предприятием либо иным субъектом, с другой стороны, об осуществлении деятельности, имеющей обоюдое выгодное значение для местного самоуправления и для субъекта исполнительной деятельности по вопросам, входящим во властную компетенцию органа местного самоуправления. Публично-правовые договоры в рассматриваемой сфере чаще всего заключаются органами местного самоуправления в области занятости населения муниципального образования и развития рынка труда.

В качестве еще одной своеобразной формы муниципального управления в сфере труда можно рассматривать территориальные соглашения. Они обладают признаками и нормативного правового акта, и публично-правового договора.

Территориальные соглашения устанавливают общие условия труда, трудовые гарантии и льготы работникам на территории соответствующего муниципального образования. Также на территории муниципального образования могут заключаться отраслевые (межотраслевые) соглашения, определяющие общие условия оплаты труда, трудовые гарантии и льготы работникам отрасли (отраслей).

Соглашение, как одна из форм социального партнерства, заключается путем проведения переговоров и согласования интересов всех участвующих в нем сторон. То есть, можно говорить о договорном характере принятия этого правового акта. Содержание соглашения определяется его сторонами, что тоже можно отнести к признаку публично-правового договора. Оно содержит взаимные и односторонние обязательства его участников (обязательственные условия).

Соглашения содержат и условия нормативного характера. Именно эти условия «роднят» их с нормативными правовыми актами и представляют особый интерес с точки зрения расширения возможностей коллективно-договорного регулирования труда и улучшения социально-экономической ситуации на территории их применения. Участники соглашений на основе двух- или трехстороннего сотрудничества уполномочиваются государством на соответствующее правотворчество в сфере труда.

К неправовым формам муниципального управления можно отнести организационные действия и выполнение материально технических операций. В сфере труда содержание указанных форм муниципального управления определяется законодательством субъектов Федерации и органами местного самоуправления самостоятельно.

Второй параграф «Организационно-правовое обеспечение муниципального управления в сфере труда» посвящен проблемам, связанным с определением структуры органов местного самоуправления, влияющей на эффективное муниципальное управление в сфере труда. Полномочия органов местного самоуправления по управлению трудом и разнообразные правовые формы муниципального управления предполагают наличие необходимых организационно-правовых способов их реализации.

Деятельность органов местного самоуправления по управлению трудом реально может осуществляться при наличии на уровне муниципального образования соответствующих структур, т.е., совокупности действующих в муниципальном образовании органов местного самоуправления (их структурных подразделений) с установленной компетенцией каждого из этих органов по осуществлению полномочий местного самоуправления по управлению трудом, а также их взаимоотношениям между собой.

Совершенствованию структуры органов местного самоуправления, направленному на оптимизацию муниципального управления в сфере труда, могло бы способствовать более четкое нормативное закрепление полномочий органов местного самоуправления в сфере труда и более полная регламентация их осуществления.

Муниципальное управление в сфере труда было бы более эффективным при наличии полноценных органов местного самоуправления по труду либо структурных подразделений исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, занимающихся вопросами социально-трудовой сферы.

Поскольку отдельными управленческими полномочиями в сфере труда могут наделяться различные органы местного самоуправления, то на первый план оптимизации муниципального управления выходят вопросы взаимодействия этих органов между собой. Это необходимо для выработки согласованной политики в сфере труда, более четкого разграничения полномочий, улучшения качества принимаемых решений и др.

Третий параграф «Совершенствование правового регулирования управления в сфере труда на уровне муниципальных образований» формулирует проблемы правового регулирования муниципального управления в сфере труда и определяет пути его совершенствования. Для совершенствования правотворчества органов местного самоуправления в сфере труда на уровне муниципального образования необходимо, во-первых, совершенствовать федеральное законодательство и о местном самоуправлении и о труде. Для этого следовало бы осуществить четкое (на сколько это возможно) разграничение полномочий между органами государственной власти (федеральными и региональными) и органами местного самоуправления. Определить на федеральном уровне общие принципы и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Необходимо разрешить проблему финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований. Кроме того, на федеральном уровне необходима синхронизация нормативных правовых актов о труде с законодательством РФ о местном самоуправлении.

Совершенствование законодательства субъектов РФ должно проводиться по тем же направлениям, определенным выше в отношении совершенствования законодательства федерального. Вместе с тем уже давно назрела необходимость издания субъектами Российской Федерации законов о правовых актах органов местного самоуправления, о наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями государственных органов власти субъектов РФ.

Еще одним моментом, влияющим на качество принимаемых правовых актов органов местного самоуправления, является определение требований к стадиям разработки и принятия правовых актов, их соблюдение. Правотворческая деятельность осуществляется в особой - процессуальной форме, которая представляет собой упорядоченную систему стадий деятельности по возведению воли народа (в данном случае - населения муниципального образования) в общеобязательное правило.

Правотворчество органов местного самоуправления в области труда, а особенно издание правовых актов, содержащих нормы трудового права, достаточно специфично. Круг возможных субъектов правотворческой инициативы по изданию нормативных правовых актов в сфере труда расширен

за счет включения в качестве инициаторов соответствующих территориальных объединений профсоюзов и территориальных объединений работодателей.

Для порядка принятия нормативного правового акта органа местного самоуправления по всем вопросам социально-трудовой сферы, характерна дополнительная, специфическая стадия – обсуждение проекта нормативно-правового акта с соответствующими профсоюзами (их территориальными объединениями) и объединениями работодателей. Такие предварительные консультации с профсоюзами и объединениями работодателей могут осуществляться в рамках территориальных комиссий по регулированию социально-трудовых отношений.

Правотворческий процесс при подготовке и заключении территориальных соглашений также характеризуется рядом особенностей, вытекающих из законодательства о социальном партнерстве. Так, орган местного самоуправления, по общему правилу не может инициировать заключение соглашения, не может отказаться от его заключения, обладает с другими участниками равными правами и обязанностями в ходе реализации всех стадий и процедур по подготовке и заключению территориального соглашения.

Безусловно, можно сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования не только качества правовых актов органов местного самоуправления, но и правотворческого процесса, осуществляемого при принятии тех или иных актов. Для этого необходимо более четкое закрепление процедуры подготовки и принятия муниципальных правовых актов в уставах муниципальных образований и регламентах органов местного самоуправления, учет при нормативном определении правотворческих процедур требований отраслевого (в нашем случае трудового) законодательства, содержащего особые требования к принятию правовых актов в социально-трудовой сфере.

В заключении работы подводятся итоги научного исследования, обобщаются предложения по совершенствованию муниципального управления в сфере труда.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ АВТОРА:

1. Зайцева Л.В., Масловская Т.С., Черушев В.В. Юридическая ответственность органов местного самоуправления, их должностных лиц. Практические рекомендации. Сургут: Сургут.университет, 1999. – 2,2 п.л.
2. Зайцева Л.В. Проблемы ответственности работодателя за нарушение норм по охране труда // Юридическая ответственность в правовом регулировании общественных отношений: Материалы межвузовской научно-практической конференции / Под ред. Е.Л.Невзгодиной. Омск: Омск. госуниверситет, 1999. – 0,2 п.л.
3. Зайцева Л.В. Правовое обеспечение безопасности труда в Ханты-Мансийском автономном округе // Региональная социальная безопасность в

- условиях реформ: Материалы 4 социальных чтений, апрель 1999 г. Сургут. Екатеринбург: Изд-во Урал.ун-та, 2000. – 0,3 п.л.
4. Зайцева Л.В. Штатная структура и расстановка кадров в органах местного самоуправления // Северный регион: Наука, образование, культура. – 2000. - №2. – 0,6 п.л.
 5. Зайцева Л.В. Проблемы правового статуса органов местного самоуправления // Северный регион: Наука, образование, культура. 2000. №3. – 0,6 п.л.
 6. Зайцева Л.В. О региональном регулировании в области охраны труда // Охрана труда и социальное страхование. – М., 2000. №3. – 0,4 п.л.
 7. Владимирова Г.Е., Зайцева Л.В., Масловская Т.С. Руководство по прохождению муниципальной службы в Ханты-Мансийском автономном округе: Учебно-методическое пособие. Сургут: Изд-во Сургут.университета, 2001. – 18 п.л.
 8. Проблемы оптимизации структуры органов местного самоуправления: правовые пути решения (на примере Ханты-Мансийского автономного округа): Монография / Т.С.Масловская, Л.В.Зайцева, Г.Е.Владимирова и др.; Отв.ред Т.С.Масловская. Сургут: Изд-во СурГУ, 2001. 272 с. гл.II § 2, 4, гл. III § 4. – 5,3 п.л.
 9. Зайцева Л.В. Проблемы правового регулирования вахтового метода и ограничение внутренней трудовой миграции // Динамика миграции населения и проблемы современного развития Западной Сибири: Сборник тезисов докладов региональной научно-практической конференции. / Отв.ред. В.А.Тэн. Сургут: Изд-во СурГУ, 2002. – 0,2 п.л.
 10. Зайцева Л.В. Правовые возможности регулирования труда северян на уровне муниципальных образований // Северный регион: наука и социокультурная динамика: Сборник тезисов докладов Всероссийской научной конференции. Май 2002 г. Ханты-Мансийск – Сургут / Отв.ред. В.В.Мархинин, Г.И.Назин. Сургут: Изд-во СурГУ, 2002. – 0,2 п.л.