

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРАВ РАБОТНИКОВ КАК ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ

Аббасова Елена Валерьевна,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
Челябинский филиал,
кафедра гражданско-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент,
г. Челябинск, Россия,
E-mail: vaslena@mail.ru

Аннотация

В статье анализируется осуществление органами местного самоуправления представительства прав и свобод в сфере труда. Предлагаются пути решения проблем, возникших в этой сфере.

Ключевые слова:

реализация полномочий органов местного самоуправления, местное сообщество, муниципальная власть, комитеты территориального общественного самоуправления.

Представительство – одна из основ демократии, гарантированной Конституцией РФ, в соответствии с которой народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3). Значительно многообразие представительства. Высшей его разновидностью является представительство народа. Оно может быть индивидуальным и коллективным, профсоюзным, корпоративным. Этот перечень не является исчерпывающим. «Представительное народовластие – это делегированное народом либо отдельными, входящими в него социальными образованиями, части принадлежащих ему прав избираемыми на демократических основах представительным органам государственной власти и местного самоуправления [5, с. 6]. Осуществление представительства многогранно, оно охватывает права и свободы граждан в государственной, общественной, социально-трудовой и других сферах.

Новейшая история подтверждает, что волевой подход к решению вопросов, затрагивающих коренные интересы населения страны или его значительной части, приводит к масштабным человеческим, экономическим потерям, во-

влекает в орбиту противостояния соседние территории, государства, мировое сообщество. Подтверждением этого могут служить события на Украине. Нельзя не отметить, что они происходят в стране, где в одной из первых на Руси зародились демократические институты. Важнейшей стороной жизни Киевской Руси была организация отношений между пригородами и городами, малым вечами и вечем большим. Князья вынуждены были ладить с жителями и заслуживать их расположение, в противном случае их рано или поздно изгоняли [10, с. 104].

Говоря об осуществлении представительства органами местного самоуправления прав работников в социально-трудовой сфере, следует отметить, что речь идёт о формировании поведения участников местного сообщества, включая работников, представителей бизнеса, установлении морально-правовых ценностей, мер по их обеспечению. Характерны особенности формирования муниципального правового поля, правовой культуры. Следует поддерживать высказанную в литературе точку зрения о том, что поскольку система местного самоуправления создавалась «сверху» посредством использования административного ресурса, то взаимосвязь

между административно-территориальными по своей природе муниципальными образованиями и местными сообществами, сложившаяся на основе социокультурной и исторической общности территории проживания, утратила самоочевидный характер [3, с. 16].

Вопрос об участии государственных органов, органов местного самоуправления в осуществлении защиты прав граждан, представительства интересов трудовых коллективов всегда вызывал неоднозначное мнение учёных. По мнению одних, защита этими органами чужих интересов «вытекает из обязанностей, возложенных на них в силу их компетенции» [4, с. 315]. Другая точка зрения заключалась в том, что данные органы не приспособлены для участия в гражданских правоотношениях в качестве равноправной стороны [6, с. 85]. Развитие законодательства шло по пути усиления роли органов публичной власти в защите интересов граждан. В соответствии с принятым в 1923 году Гражданским процессуальным кодексом РСФСР органы управления в определённых законом случаях имели право подавать иски в защиту других лиц, участвовать в интересах одной из сторон в судебных заседаниях (ст. 16). К числу дел, о которых идёт речь, относились установление опеки, расторжение кабальной сделки и др.

В ГПК РСФСР 1964 года участие органов публичной власти в названной деятельности получило дальнейшее развитие. Помимо предъявления в судебные органы исков в интересах других лиц, они могли вступить в судебный процесс для дачи заключения по делам в целях выполнения возложенных на них обязанностей и для представительства и защиты прав граждан и интересов государства (ст. 42).

Сегодня представители муниципальных образований по определениям судов нередко выступают с заключениями как специалисты. Помощь членам коллективов работников, гражданам большей частью оказывается при рассмотрении их обращений. Выполнению задачи, стоящей перед органами местного самоуправления по реализации публичных интересов, способствует работа с представителями коллективов работников. Она позволяет в ряде

случаев вырабатывать современные формы практической деятельности, осуществлять полномочия, предусмотренные ТК РФ.

Органы местного самоуправления имеют право:

– принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права в пределах своей компетенции (ст. 5 Трудового кодекса РФ, далее ТК);

– выступать в качестве стороны социального партнёрства в случаях, когда являются работодателями и в других случаях, предусмотренных трудовым законодательством (ст. 25 ТК);

– представлять работодателя в социальном партнёрстве (ст. 34 ТК);

– взаимодействовать с Федеральной инспекцией труда (ст. 365 ТК).

Органы местного самоуправления обязаны обеспечивать условия для участия комиссий по регулированию социально-трудовых отношений в разработке и (или) обсуждении актов органов местного самоуправления в сфере труда (ст. 35 ТК).

Наделены они полномочиями по содействию занятости населения, рассмотрению обращений граждан, по регулированию трудовых отношений в организациях, финансируемых из местных бюджетов и др. Несмотря на значительный круг полномочий, коэффициент их использования органами местного самоуправления невелик. В определённой степени это можно объяснить значительной централизацией законодательного регулирования организации местного самоуправления, неполным, односторонним использованием имеющихся возможностей. В настоящее время прослеживается тенденция к сокращению полномочий федеральных и региональных органов государственной власти в сфере регулирования муниципально-правовых отношений. Но резервы в этой работе остаются. Трудно согласиться с тем, что законодательство предусматривает возможность органам государственной власти вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, относящуюся к компетенции последних. В ст. 75 Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 02.07.2013, далее – Закон

№ 131-ФЗ) определён ряд случаев, когда такое вмешательство возможно. Это допускается:

– если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств в установленных названным законом случаях;

– если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счёт предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств, либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленных соответствующим судом в некоторых других случаях.

При анализе этих положений закона возникает вопрос о том, насколько они соотносятся со ст. 12 Конституции РФ, определившей, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Логично было бы заключить, что механизм вмешательства органов государственной власти в компетенцию местного самоуправления, о котором идёт речь, должен быть исключён из Закона № 131-ФЗ. Но принятие такого решения вряд ли способствовало бы усилению муниципальных образований, поскольку их экономическое положение не даёт оснований для вывода об их самостоятельности. Источниками пополнения местных бюджетов являются собственные и регулирующие доходы. Собственные доходы включают в себя налоговые и неналоговые доходы, безвозмездные перечисления. Регулирующие доходы местных бюджетов образуются за счёт отчислений по федеральным и региональным налогам. Нормативы этих отчислений определяются субъектами Федерации. На практике размеры отчислений по регулирующим доходам нередко становятся предметом разногласий между муниципальными образованиями и субъектом федерации.

Говоря о второй причине – недостаточной эффективности органов местного самоуправления в работе по защите прав граждан в сфере труда, то есть о неполном, одностороннем ис-

пользовании имеющихся возможностей, необходимо отметить следующее. Низкий уровень взаимодействия между местным сообществом и муниципальной властью не способствует повышению эффективности её работы и реализации представителями трудовых коллективов, представителями работодателей защитной функции в сфере труда.

При постановке задач органами местного самоуправления далеко не всегда учитываются интересы тех, на кого должна быть рассчитана их деятельность. «Несмотря на постоянные изменения, затрагивающие систему местного самоуправления, накапливающийся практический опыт, граждане имеют смутные представления и о местном самоуправлении, и о формах участия в нём. Муниципальная власть в свою очередь рассматривает население лишь как пассивный объект управления, играющий несущественную роль. Исключения делаются лишь в предвыборный период, когда муниципальная власть «идёт в народ», давая всевозможные обещания решения проблем и улучшения жизни» [1, с. 55]. Поиск новых форм работы нередко осуществляется в большей степени с учётом необходимости решения органами местного самоуправления вопросов организационного характера (проведение выборов, субботников и др.).

Самодетельность масс является основным принципом государства. Важно, какую роль играют самодетельные организации, насколько они эффективны, необходимы. Эффективной формой взаимодействия граждан с органами муниципальной власти призвано стать использование жителями муниципального образования правотворческой инициативы. Как отмечает Е. И. Бычкова, в Челябинской области минимальное количество участников инициативной группы граждан для реализации такой инициативы различно: в Челябинске – не менее 10 человек, в Юрюзанском городском поселении – не менее 25 человек, в Миасском городском округе – не менее 0,01% от числа жителей, в Коркинском городском поселении – не менее 500 человек [2, с. 11].

Следует согласиться с высказанной автором точкой зрения, что в Положениях о правотворческой инициативе граждан муниципальных

образований следует закрепить не конкретное количество участников группы, а исходить из процентного соотношения такой группы и населения муниципального образования, которое периодически может меняться в ту или иную сторону.

В наши дни накоплен опыт практической деятельности комитетами территориального общественного самоуправления (КТОСы), принявшими на себя значительную часть работы с населением микрорайонов, посёлков, улиц. Органы местного самоуправления могут передавать комитетам на договорной основе часть своих полномочий с предоставлением необходимых для их осуществления финансовых, материальных ресурсов, устанавливать сферы совместной компетенции с органами территориального самоуправления.

Корреспонденты радио «Комсомольская правда» выяснили отношение различных категорий граждан к названному общественному самоуправлению. По мнению некоторых руководителей эти организации нужны людям, чтобы им не отстаивать очереди к кабинетам чиновников для решения той или иной проблемы («Они могут обратиться к нам, а мы уже передадим дело в административные органы»). Но, как показал опрос, лишь 7,8% опрошенных полагают, что КТОСы – это реальное городское самоуправление. Более половины респондентов (51%) считают, что это практически бесполезные организации, 29,4% – это политический рычаг за деньги налогоплательщиков [8]. Вместе с тем нельзя отрицать, что у этих организаций огромный резерв возможностей, но, чтобы стать эффективными, они не должны выполнять функции передаточного механизма между населением и муниципальной властью. Необходимо определение доступного для них уровня деятельности, прав и обязанностей не только с учётом сиюминутных задач, поставленных вышестоящими органами. Граждане должны чётко представлять, что они служат тем, кто их избрал. Особенности взаимодействия российских органов государственной и муниципальной власти, значительная степень несамостоятельности, характер деятельности последних дают основания полагать, что перспективно в определённых

случаях использование правовых схем, закрепляющих непосредственное осуществление органами государственной власти полномочий органов местного самоуправления на местном уровне.

Иногда «самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения – всего лишь декларативная норма. В действительности, органы местного самоуправления – те же самые органы государственной власти, только на местном уровне» [9, с. 42–48]. Главное же заключается в том, что в настоящее время нет оснований полагать, что повсеместно сформировалась социальная основа местного самоуправления. Законодательные схемы не должны исключать самоуправления. Сложность заключается в определении того, каким должен быть его уровень, насколько тесна связь социума и публичной власти. Как отмечает А. С. Саломаткин, соединение принципов федерализма, местного самоуправления и рыночной экономики предполагает признание того, что соответствующее образование (от субъекта федерации до сельского поселения) обязано иметь сферу собственного регулирования общественных отношений, самостоятельно принимаемых под свою ответственность решений с учётом собственных ресурсов. Одним из главных направлений совершенствования территориальных организаций является становление и развитие национально-культурной автономии, развитие этнических общностей [7, с. 4]. Позиция других учёных заключается в том, что самоуправление возможно только на низовых уровнях самоорганизации граждан (сельские сходы, долговые и дворовые комитеты, школьное ядро, соседние дома и пр.), на уровнях досягаемого соседства [9, с. 42–48].

Вряд ли такой подход должен иметь повсеместное распространение. С последней точкой зрения следует согласиться в том случае, если соответствующее образование не имеет сферы собственного регулирования, его деятельность не соответствует возложенным на него задачам. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ гарантируется местное самоуправление, то есть власть населения. Реалии таковы, что чаще всего мы имеем дело с властью органов местного

самоуправления, а через них – опосредованно – с властью субъектов Федерации.

1. Антипов К.А. Модели взаимодействия муниципальной власти и местного самоуправления // Социум и власть. 2012. №6.
2. Бычкова Е.И. Проблемы реализации правотворческой инициативы граждан (на примере муниципальных образований Челябинской области) // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Право. Вып. №17. 2009.
3. Коултер Д. Культурные различия и управление // Проблема теории и практики управления. 1997. №3. С. 25–30.
4. Курс советского гражданского процессуального права: в 2 т. / Под ред. П.П. Гуреева, А.А. Добровольского, А.А. Мельникова и др. Т. 1. – М.: Наука, 1981.
5. Лебедев В.А. Проблемы народ-представительства в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. Право. Выпуск 28. 2011.
6. Мицкевич Л.А. О правовой природе и признаках органов государства // Споры с участием государственных органов. М.: Винор-Медиа, 2006.
7. Саломаткин А.С. Территориальная организация российского государства: государственно-правовые вопросы. Автореф. дисс. д-ра наук / А.С. Саломаткин. – М., 1996.
8. Сергеева Е. КТОСам 20 лет! А кто это? Радио «Комсомольская правда». 2011 г. 18 сентября.
9. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Национальная идея России. Т. 6. – М.: Научный эксперт, 2012.
10. Ялаева К.Т. Становление и развитие демократических и политических институтов со времён Киевской Руси

до середины XVIII века // Вестник Челябинского государственного университета. Право. Выпуск 28. 2011.

1. Antip'ev K.A. Modeli vzaimodejstviya municipal'noj vlasti i mestnogo samoupravleniya // Socium i vlast'. 2012. №6.
2. Bychkova E.I. Problemy realizacii pravotvorcheskoj initsiativy grazhdan (na primere municipal'nyx obrazovanij Chelyabinskoy oblasti) // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo. Vyp. №17. 2009.
3. Koulter D. Kul'turnye razlichiya i upravlenie // Problema teorii i praktiki upravleniya. 1997. №3. S. 25–30.
4. Kurs sovetskogo grazhdanskogo processual'nogo prava: v 2 t. / Pod red. P.P. Gureeva, A.A. Dobrovol'skogo, A.A. Mel'nikova i dr. T. 1. – M.: Nauka, 1981.
5. Lebedev V.A. Problemy narod-predstavitel'stva v Rossijskoj Federacii // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo. Vypusk 28. 2011.
6. Mickevich L.A. O pravovoj prirode i priznakax organov gosudarstva // Spory s uchastiem gosudarstvennyx organov. M.: Vinor-Media, 2006.
7. Salomatkin A.S. Territorial'naya organizaciya rossijskogo gosudarstva: gosudarstvenno-pravovye voprosy. Avtoref. diss. d-ra nauk / A.S. Salomatkin. – M., 1996.
8. Sergeeva E. KTOSam 20 let! A kto e'to? Radio «Komsomol'skaya pravda». 2011 g. 18 sentyabrya.
9. Yakunin V.I., Sulakshin S.S., Bagdasaryan V.E'. i dr. Nacional'naya ideya Rossii. T. 6. – M.: Nauchnyj e'kspert, 2012.
10. Yalaeva K.T. Stanovlenie i razvitie demokraticeskix i politicheskix institutov so vremyon Kievskoj Rusi do serediny XVIII veka // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo. Vypusk 28. 2011.

REPRESENTATION LOCAL GOVERNMENTS OF THE RIGHTS OF WORKERS AS THE DEMOCRACY FORM

Abbasova Elena Valerievna,

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
 Chelyabinsk branch,
 Chair of civil-law disciplines,
 Candidate of jurisprudence, the senior lecturer,
 Chelyabinsk, Russia,
 E-mail: vaslena@mail.ru

Annotation

The article examines the implementation of the local government offices of the rights and freedoms in the workplace. It suggests the ways to solve the problems encountered in this field.

Key words:

implementation of local self-government, local community, municipal authorities, territorial self-government committees.