

УДК 349.2

В статье проанализированы вопросы о праве субъектов Российской Федерации устанавливать собственные нерабочие праздничные дни, нормы Конституции РФ, положения Трудового кодекса РФ, судебная практика и региональное законодательство. Выдвинут ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства и судебной практики. В частности, обосновано предложение включить в ст. 112 ТК РФ норму, предоставляющую субъектам Федерации право на установление собственных нерабочих оплачиваемых праздничных дней в количестве не более трёх.

К л ю ч е в ы е с л о в а : нерабочие праздничные дни; разграничение полномочий между РФ и субъектами РФ; компетенция РФ; компетенция субъектов РФ; судебная практика.

The article analyzes aspects of the right of territorial subjects of the Russian Federation to determine by themselves free from work holidays. The Constitution of the Russian Federation, the provision of the Labour Code of the Russian Federation, court practice and the regional legislation are considered. A number of proposals to improve current legislation and court practice are made. In particular, the proposal to include in Art. 112 of the Labor Code of the Russian Federation the norm enabling territorial subjects of the Federation to establish paid public holidays three days max.

К e y w o r d s : free from work holidays; differentiation of powers between the Russian Federation and territorial subjects of the Russian Federation; competence of the Russian Federation; competence of territorial subjects of the Russian Federation; court practice.

Д. А. Смирнов

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

E-mail: Dima_Smirnov@bk.ru

О проблеме установления субъектами РФ нерабочих праздничных дней*

Научная статья

D. A. Smirnov

The Yaroslavl state university of P. G. Demidov

On the Problem of Establishing Free from Work Public Holidays by Territorial Subjects of The Russian Federation

Scientific article

Вопрос о праве субъектов РФ на установление собственных праздничных дней является достаточно спорным. Расходятся как мнения учёных, так и судебная практика. Следует отметить, что ТК РФ прямо и не запрещает, и не разрешает установление нерабочих праздничных дней регионами. Показательно, что в науке на основе трактовки положений ч. 5 ст. 37 Конституции РФ нередко установление праздничных дней относилось к исключительному ведению Федерации. Так, в 2003 г. А. Ф. Нуртдинова прямо указывала, что установление праздничных дней относится к полномочиям федерального законодателя [1].

Нам представляется, что напрямую это из Конституции не вытекает. Ч. 5 ст. 37 Конституции говорит о том, что «работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом... праздничные дни...». Относительно праздничных дней, установленных иными актами, Конституция не говорит, из чего можно сделать вывод, что конституционные нормы не гарантируют обеспечение права на отдых в эти дни. Однако отдых в такие дни может быть гарантирован и иными нормативными актами, тем более что Конституция этого не запрещает. Судебная практика Верховного суда по данному вопросу доста-

* Работа написана при финансовой поддержке ЯрГУ, проект ВИП-002.

точно противоречива. Так, своим Определением от 31.08.2011 № 49-11-57 [2] Верховный суд признал практику установления религиозных праздничных дней не соответствующей федеральному законодательству: Судебная коллегия признала ошибочной позицию Верховного суда Республики Башкортостан, согласно которой каждый регион Российской Федерации имеет свои национальные, исторические, религиозные и иные особенности и традиции и поэтому правоотношения, связанные с этими особенностями и традициями, не могут быть урегулированы на федеральном уровне, а в самом ТК РФ не содержится положения о том, что установление нерабочих праздничных дней является исключительной компетенцией федеральных органов государственной власти [3].

Судебная коллегия ВС также указала, что так как нерабочие праздничные дни перечислены в ст. 107 ТК РФ, и в дальнейшем урегулированы в разделе 5 ТК РФ, то они относятся к числу основ трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений. В этом контексте установление нерабочих праздничных дней в соответствии со ст. 6 ТК РФ относится к исключительному ведению Федерации. Нам подобная трактовка ТК РФ не видится логически безупречной. Выше мы уже обращали внимание, что категория «основы правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений» неконкретна и нуждается в корректировке. Однако отнесение субинститута нерабочих праздничных дней к основам трудовых отношений только на основании того, что они урегулированы ТК РФ, является, по нашему мнению, явным «перегибом».

Отдельное внимание Судебная коллегия обратила и на п. 7 ст. 4 ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» [4], согласно которому по просьбам религиозных организаций соответствующие органы государственной власти в Российской Федерации вправе объявлять религиозные праздники нерабочими (праздничными) днями на соответствующих территориях. Суд указал, что сам по себе данный пункт не свидетельствует о наличии нормотворческой компетенции субъектов РФ по оспариваемому вопросу.

На основании изложенного Верховный суд признал не соответствующими федеральному законодательству положения законодательства Республики Башкортостан об установлении религиозных нерабочих праздничных дней, фактически признав

такую практику субъектов Федерации незаконной. Указанное решение вызвало достаточно бурную реакцию в российском обществе. Наиболее активно выступали против данного решения регионы с преимущественно мусульманским населением. Дошло до того, что свою позицию по этому вопросу вынужден был изложить Президент РФ во время одного из телеинтервью [5].

Однако спустя три с небольшим месяца это спорное решение было отменено в порядке надзора Постановлением Президиума Верховного суда от 21 декабря 2011 г. № 20-ПВ11 [6]. Мотивируя своё решение, Президиум указал, что по смыслу статей 11 (часть 3), 72, 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции РФ федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование по вопросам, относящимся к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, вправе определять компетенцию органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов федерации в сфере совместного ведения. П. 4 ст. 4 ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» эта компетенция и определена, а именно субъектам Федерации предоставлено право на установление религиозных праздников.

Решение Президиума Верховного суда нам видится в большей степени логичным и обоснованным. Хотя следует отметить, что Президиумом был разрешён вопрос только о полномочиях регионов устанавливать религиозные праздники. А как быть с иными праздниками?

Вопрос этот не является праздным. Так, например, уже упомянутым законом Республики Башкортостан «О праздничных и памятных днях в Республике Башкортостан» [7], помимо религиозных праздников, в качестве нерабочего праздничного дня установлен День республики – 11 октября. В Республике Адыгея установлен День образования Республики Адыгея – 5 октября [8]. В Республике Дагестан указом Президента РД установлен республиканский праздник – День единства народов Дагестана (15 сентября) [9]. В Кабардино-Балкарии таких праздников сразу три: День возрождения балкарского народа (28 марта) [10], День памяти адыгов (черкесов) – жертв Русско-Кавказской войны (21 мая) [11], День государственности КБР (День республики) (1 сентября) [12]. В Татарстане установлены два праздника: День республики (30 августа) и День Конституции республики Татарстан (6 ноября) [13]. В Чувашии – День Республики (24 июня) [14].

Судебная практика Верховных судов субъектов Федерации признаёт законность установления таких дней регионами (независимо от того, связаны ли они с религией), ограничиваясь ссылкой на ст. 72 Конституции РФ [см., напр., 15, 16], без каких-либо дополнительных разъяснений. Однако, как нам представляется, ссылка только лишь на ст. 72 Конституции в данном контексте является явно недостаточной. Из этой статьи не вытекает права регионов устанавливать собственные государственные праздники, а приведённые выше решения судов основаны в большей степени на некоторых допущениях и достаточно вольной трактовке ст. 72 Конституции РФ, чем на строгом логичном доказательстве. В этом контексте, если применить логику, в том числе и Президиума Верховного суда РФ, то у субъектов Федерации нет права на установление нерабочих праздничных дней светского характера (в отличие от религиозных праздников).

Аналогичной Верховным судам субъектов Федерации позиции придерживаются и арбитражные суды, разрешая вопрос о том, увеличивают ли праздничные дни, установленные субъектом Федерации, процессуальные сроки [17, 18]. Здесь суды рассуждают следующим образом: в процессуальные сроки, исчисляемые днями, не включаются нерабочие дни, выходные и нерабочие праздничные дни определены трудовым законодательством, а оно находится в совместном ведении РФ и субъектов Федерации. Следовательно, если законом субъекта РФ установлены нерабочие праздничные дни, они не включаются в процессуальные сроки. А если последний день процессуального срока приходится на день, который в субъекте РФ признан нерабочим праздничным днем, то днем окончания процессуального срока считается первый следующий за ним рабочий день.

Следует остановиться и ещё на достаточно интересной коллизии, связанной с установлением нерабочих праздничных дней судьям. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ, отвечая на вопрос, являются ли нерабочие праздничные дни, установленные законом субъекта Российской Федерации, временем отдыха для судей и работников аппарата федеральных судов общей юрисдикции, расположенных на территории этого субъекта Российской Федерации, дала следующую трактовку законодательства. Коллегия отметила, что судьи являются государственными гражданскими служащими и на их отношения распространяется трудовое законодательство (естественно, со спецификой,

установленной Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации» [19] и ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [20]). В то же время, согласно п. «о», п. «т» ст. 71 Конституции РФ, установление статуса судей и правового положения федеральных государственных служащих находится в ведении Российской Федерации. Отсюда вытекает, что нерабочие праздничные дни, установленные Законом субъекта Российской Федерации, не являются временем отдыха для судей и работников аппарата судов общей юрисдикции, равно как и для иных федеральных государственных гражданских служащих, работающих в организациях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, органами законодательной власти которого принят такой закон [21].

В итоге получается достаточно противоречивая ситуация: в процессуальные сроки нерабочие праздничные дни, устанавливаемые субъектом, не включаются, однако на самих госслужащих эти праздничные дни не распространяются. Ситуация видится тем более странной, что, согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ, процессуальное законодательство относится к исключительному ведению Российской Федерации. Нам представляется, что данное противоречие логичней было бы разрешить в пользу норм Конституции РФ, то есть исходить из того, что региональные нерабочие праздничные дни не увеличивают процессуальные сроки.

Следует обратить внимание и на ещё один аспект правового регулирования установления нерабочих праздничных дней регионами. Ч. 2 ст. 6 ТК РФ, закрепляя право регионов устанавливать более высокий уровень прав и гарантий работникам по сравнению с федеральным законодательством, указывает, что если это влечёт увеличение бюджетных расходов либо уменьшение бюджетных доходов, то эти гарантии обеспечиваются за счёт бюджета соответствующего субъекта Федерации.

Как мы видим, законодатель здесь основной упор делает на защиту финансовых интересов Федерации. Однако представляется, что в данном случае необходимо обеспечить и защиту интересов работодателей, особенно внебюджетного сектора, ввиду того что основные расходы на обеспечение этих гарантий ложатся на них. Здесь можно выделить два основных способа решения проблемы.

Первый способ ранее традиционно применялся в нашем законодательстве. Например, п. 8 Правил об еженедельном отдыхе и о праздничных днях

(Приложение к ст. 104 Кодекса законов о труде 1918 г.) гласил, что «местные Советы Профессиональных Союзов, с согласия Народного Комиссариата Труда, могут устанавливать... особые дни отдыха, но не свыше 10-ти в году, согласуя эти дни отдыха с обычными для большинства населения данной местности праздниками, заранее опубликовывая таковые во всеобщее сведение, при том непременно, однако, условии, чтобы такие дни отдыха не оплачивались» [22, 23]. Нам представляется, что, исходя из анализа судебной практики и нормативных актов регионов об установлении праздничных дней, вполне обоснованным было бы внесение в ст. 112 ТК РФ нормы, предоставляющей субъектам Федерации право на установление собственных нерабочих оплачиваемых праздничных дней в количестве не более трёх.

Второй способ можно вывести из практики некоторых регионов по установлению праздничных дней. Так, Правительством Республики Саха (Якутии) нерабочими праздничными днями объявлены 27 апреля – День Республики Саха (Якутия) и 21 июня – День национального праздника Ысыах. При этом п. 2 указанного Постановления рекомендовано органам местного самоуправления и работодателям, не относящимся к бюджетной сфере, установить указанные даты как нерабочие дни [24]. Таким образом, как следует из положений указанного акта в их системной связи со ст. 6 ТК РФ (на которую ссылается анализируемое Постановление), обязанность предоставить указанные нерабочие праздничные дни ложится на региональные государственные органы и организации, финансируемые из регионального бюджета. Что касается органов местного самоуправления и финансируемых ими организаций, а также работодателей внебюджетной сферы, то они могут, но не обязаны предоставлять эти дни отдыха.

Полагаем, что, учитывая исторические и религиозные особенности России, предпочтителен первый способ решения указанной проблемы.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Из Конституции и ТК РФ напрямую не вытекает право субъектов РФ устанавливать на своей территории нерабочие праздничные дни. Судебная практика по данному вопросу противоречива. Президиум Верховного суда РФ признал за регионами право устанавливать религиозные праздники на основе положений ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»;

Вопрос о праве регионов устанавливать светские праздники остаётся открытым. Практика Верховных судов субъектов РФ признаёт законность их установления, однако это основано на достаточно вольной трактовке ст. 72 Конституции РФ;

Выявлены противоречия в судебной практике, касающиеся соотношения трудового и процессуального законодательства, а именно в процессуальные сроки нерабочие праздничные дни, устанавливаемые субъектом, не включаются, однако на самих госслужащих эти праздничные дни не распространяются. Представляется, что данное противоречие логичней было бы разрешить в пользу норм п. «о» ст. 71 Конституции РФ, то есть исходить из того, что региональные нерабочие праздничные дни включаются в процессуальные сроки;

Исходя из анализа судебной практики и нормативных актов регионов об установлении праздничных дней, вполне обоснованным было бы внесение в ст. 112 ТК РФ нормы, предоставляющей субъектам Федерации право на установление собственных нерабочих оплачиваемых праздничных дней в количестве не более трёх.

Ссылки

1. Нуртдинова А. Ф. Трудовое законодательство: проблемы разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти // СПС «Консультант Плюс», 2003.
2. Определение Верховного Суда РФ от 31.08.2011 № 49-11-57 «Об отмене решения Верховного суда Республики Башкортостан от 27.06.2011 и удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими абзацы 3 и 4 пункта 1 статьи 1 Закона Республики Башкортостан от 27.02.1992 № ВС-10/21 «О праздничных и памятных днях в Республике Башкортостан» (в ред. Закона Республики Башкортостан от 01.03.2011 № 364-3)» // СПС «Консультант Плюс», 2018.
3. Решение Верховного суда Республики Башкортостан от 27.06.2011 по делу № 3-43/2011 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими абзацев 3 и 4 пункта 1 статьи 1 Закона РБ от 27.02.1992 № ВС-10/21 «О праздничных и памятных днях, профессиональных праздниках и иных знаменательных датах в Республике Башкортостан»» // СПС «Консультант Плюс», 2018.
4. Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1997. № 39, ст. 4465.

5. Маркова Е. Н. Религиозные нерабочие праздники в светском государстве // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. СПС «Консультант Плюс».
6. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 21.12.2011 № 20-ПВ11 «Об отмене определения Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 31.08.2011 г. и оставлении в силе решения Верховного суда Республики Башкортостан от 27.06.2011, которым отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующими абзацев 3 и 4 пункта 1 статьи 1 Закона Республики Башкортостан от 27.02.1992 № ВС-10/21» // СПС «Консультант Плюс», 2018.
7. Закон Республики Башкортостан от 27.02.92 № ВС-10/21 «О праздничных и памятных днях в Республике Башкортостан» (с изм. и доп.) // Советская Башкирия. 1997. 30 апр., № 87(23815).
8. Закон Республики Адыгея от 14.02.1995 № 168-1 (с изм. и доп.) «О праздничных днях и памятных датах» // Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. 1995. 14 февр., № 15.
9. Указ Президента РД от 06.07.2011 № 104 «О Дне единства народов Дагестана» // Дагестанская правда. 2011. 12 июля, № 237-238.
10. Указ Президента КБР от 25.03.1994 № 19 «Об установлении Дня возрождения балкарского народа» // Кабардино-Балкарская правда. 1994. 26 марта, № 57.
11. Постановление Верховного Совета Кабардино-Балкарской ССР от 07.02.1992 № 977-ХП-В «Об осуждении геноцида адыгов (черкесов) в годы Русско-Кавказской войны» // Кабардино-Балкарская правда. 1992. 20 февр., № 35.
12. Постановление Парламента КБР от 01.09.1997 № 172-П-П «О Дне государственности Кабардино-Балкарской Республики» // Кабардино-Балкарская правда. 1997. 3 сент., № 173.
13. Закон РТ от 19.02.1992 № 1448-ХП «О праздничных днях и памятных датах Республики Татарстан» (с изм. и доп.) // Республика Татарстан. 2010. 23 окт., № 216.
14. Закон ЧР от 04.05.2000 № 4 «О государственном празднике Чувашской Республики» // Советская Чувашия. 2000. 5 мая, № 83.
15. Апелляционное определение Верховного суда Чувашской республики от 22 мая 2015 г. по делу № 33-1663/2015 // СПС «Консультант Плюс», 2018.
16. Апелляционное определение Верховного суда Чувашской республики от 27 июня 2012 г. по делу № 33-2024-2012 // СПС «Консультант Плюс», 2018.
17. Определение ФАС Уральского округа от 3 октября 2013 г. № Ф09-9842/13 // СПС «Консультант Плюс», 2018.
18. Постановление кассационной инстанции по проверке законности и обоснованности решений (определений, постановлений) арбитражных судов, вступивших в законную силу ФАС Поволжского округа от от 9 июня 2006 года, дело № А65-24021/2005-СА2-11 (извлечение) // СПС «Консультант Плюс», 2018.
19. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // Российская газета. 1992. 29 июля, № 170.
20. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп.) // Российская газета. 2004. 31 июля, № 162.
21. Судьям на заметку // Администратор суда. 2011. № 3. СПС «Консультант Плюс», 2018.
22. Кодекс законов о труде 1918 г. (с изм. и доп.) // СУ РСФСР. 1918. № 87–88, ст. 905.
23. Снигирева И. О. Трудовой кодекс Российской Федерации и наука трудового права // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 2. С. 6–7.
24. Постановление Правительства РС(Я) от 22.12.2017 № 411 «Об объявлении республиканских праздничных дней нерабочими днями в 2018 году» // Якутские ведомости. 2017. 28 дек., № 51.