

В статье проанализирован ряд проблем, связанных с разграничением полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в сфере регулирования трудовых отношений. В частности, автор пришёл к выводу, что нормы ст. 5 и 6 ТК РФ нуждаются в корректировке. Автором сделаны предложения по совершенствованию действующего законодательства. В статье также рассмотрены вопросы соотношения предписаний ст. 6 ТК РФ с предписаниями некоторых иных законодательных актов, регулирующих трудовые отношения.

Ключевые слова: разграничение полномочий между РФ и субъектами РФ; компетенция РФ; компетенция субъектов РФ; судебная практика; профессиональные союзы; государственная служба.

The article analyses a number of problems connected with differentiation of powers between federal and regional public authorities in the sphere of regulation of labor relations. In particular, the author has come to a conclusion that standards of Art. 5 and 6 of the Labor Code of the Russian Federation need adjustment. The author has made propositions to improve the current legislation. The article also considers issues of correlation of instructions of Art. 6 of the Labor Code of the Russian Federation with instructions of some other acts governing the labor relations.

Keywords: differentiation of powers between the Russian Federation and territorial subjects of the Russian Federation; competence of territorial subjects of the Russian Federation; jurisprudence; labor unions; public service.

Д. А. Смирнов

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

E-mail: d.smirnov@uniyar.ac.ru

О некоторых проблемных моментах разграничения компетенции РФ и субъектов РФ в области регулирования трудовых отношений

Научная статья

D. A. Smirnov

P. G. Demidov Yaroslavl State University

On Several Issues When Differentiating Between Competence of the Russian Federation and Competence of Territorial Subjects of the Russian Federation in the Field of Labour Relations Regulation

Scientific article

Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ трудовое право относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Конкретизация этой нормы Конституции осуществлена на уровне Трудового кодекса РФ, ст. 5 которого содержит указание на иерархию нормативно-правовых актов, регулирующих трудовые отношения.

Ст. 5 ТК РФ также содержит ряд норм коллизионного характера, в частности предписание, согласно которому если вновь принятый федеральный закон, содержащий нормы трудового права, противоречит ТК РФ, то этот закон применяется только при условии внесения соответствующих изменений в кодекс. В научной литературе отношение к подобной норме в целом достаточно благоприятное [1, с. 7]. Нам представляется, что данное предписание нуждается в совершенствовании, а именно необходимо указать, что не должны применяться только соответствующие положения закона, противоречащие ТК РФ, а не закон в целом. Нормы закона, не противоречащие ТК, применяться могут. Кроме того, остаётся без ответа вопрос: а как быть, если предписания вновь принятого закона улучшают положение работника? Полагаем, что на этот вопрос следует ответить, исходя из отраслевого принципа неухудшения положения работников, то есть применять эти нормы безотносительно к тому, в каком акте они прописаны (однако с некоторыми нюансами, о которых речь пойдёт ниже).

Ст. 6 ТК РФ содержит указание на разграничение полномочий между федеральными органами

государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений. Как обоснованно указывает Ю. П. Орловский, в ст. 6 конкретизируются конституционные положения, согласно которым правовое регулирование труда находится в совместном ведении РФ и её субъектов [2].

По своей правовой природе нормы ст. 6 ТК РФ являются учредительными. Мы согласны с позицией А. Л. Шведова, согласно которой отношения, связанные с разграничением полномочий между РФ и субъектами Федерации в области правового регулирования трудовых отношений, формируют обособленную группу организационных, или «допредметных», отношений, которые «направлены на организацию государственного воздействия на предмет отрасли посредством привязки регулятивных полномочий к сферам компетенции органов государственной власти различных подсистем федеративного государства» [3, с. 25–26].

Сама модель разграничения полномочий между органами федеральной власти и органами государственной власти субъектов Федерации явно заимствована из Конституции: а именно в ч. 1 ст. 6 ТК РФ содержится закрытый перечень областей исключительного ведения Федерации, а в ч. 2 указано, что органы субъектов могут принимать нормативные акты по вопросам, не отнесённым к ведению федеральных органов. При этом более высокий уровень трудовых прав и гарантий работникам по сравнению с установленным на федеральном уровне, приводящий к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов, должен обеспечиваться за счет бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Сама модель указанного разграничения полномочий в литературе, как правило, не ставится под сомнение [4, с. 4; 5, с. 12; 6, с. 259].

Коснёмся ряда проблемных моментов перечня ч. 1 ст. 6 ТК РФ. Зачастую некоторые его составляющие являются явно неконкретными и вызывают вопросы. Например, согласно абз. 2 ч. 1 ст. 6 ТК РФ к исключительному ведению Федерации относятся основные направления государственной политики в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений. Однако никак не разъясняется, какие конкретно направления государственной политики относятся к основным.

Аналогично не до конца понятен абз. 3 ч. 1 ст. 6 ТК РФ, который к исключительному ведению

Федерации относит основы правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений (включая определение правил, процедур, критериев и нормативов, направленных на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности). Данная область исключительного регулирования также, по нашему мнению, крайне неконкретна.

Говоря про категорию «основы», нельзя не обратить внимания на явное терминологическое рассогласование ст. 6 и ст. 274 ТК РФ. А именно ст. 274 «Правовые основы регулирования труда руководителя организации» указывает, что права и обязанности руководителя организации в области трудовых отношений определяются ТК РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, учредительными документами организации, локальными нормативными актами, трудовым договором. Возникает резонный вопрос, что всё-таки понимать под основами: некоторые основополагающие, базовые положения или просто права и обязанности субъекта трудовых отношений, как их понимает ст. 274 ТК РФ?

Нельзя не обратить внимания и на то, что ст. 274 ТК РФ прямо указывает, что основы регулирования труда руководителя организации могут быть определены законами субъектов. Представляется, что здесь налицо противоречие между ст. 6 и ст. 274, которое должно быть разрешено в пользу учредительной нормы ст. 6 ТК РФ.

Ряд авторов полагают, что основы – это «базовые понятия, концептуальные положения трудового законодательства, определяющие сферу их действия, стороны трудовых отношений, правовые принципы, конкретизируемые в нормах, составляющих содержание различных правовых институтов» [7]. Мы солидарны с данными авторами, однако вынуждены отметить, что основы – типичное оценочное понятие, конкретизируемое в каждом случае судебной практикой.

Ряд замечаний вызывает и абз. 4 ч. 1 ст. 6, который к исключительному ведению относит обеспечиваемый государством уровень трудовых прав, свобод и гарантий работникам (включая дополнительные гарантии отдельным категориям работников).

Следует отметить, что по последнему из упомянутых оснований есть и позиции Конституционного Суда РФ, и весьма богатая судебная практика.

Так, Конституционный Суд в своём Определении от 05.06.2014 N 1212-О «По запросу Народного Собрания Республики Ингушетия о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации» указал, что субъект Российской Федерации вправе установить для государственных гражданских служащих субъекта дополнительные государственные гарантии. Однако при установлении таких гарантий органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны исходить из конституционных принципов равенства и справедливости, необходимости поддержания баланса частных и публичных интересов, руководствоваться положениями бюджетного законодательства Российской Федерации, не допуская нерационального расходования бюджетных средств, принимая во внимание социально-экономическое положение субъекта Российской Федерации и возможности его бюджета [8].

Аналогичную позицию, правда в отношении гарантий, устанавливаемых для депутатов законодательного органа Архангельской области (Архангельского областного собрания депутатов), Конституционный Суд озвучил в Постановлении от 5 апреля 2013 г. № 7-П [9]. Несмотря на то что данные отношения не относятся к предмету трудового права, анализируемое постановление интересно тем, что в нём Конституционный Суд более подробно раскрыл вопрос соотношения публичных и частных интересов при установлении гарантий. В частности, он указал, что при реализации данного полномочия законодатель субъекта Российской Федерации обязан соблюдать баланс частных и публичных интересов, в том числе принимать во внимание социально-экономическое положение субъекта Российской Федерации и возможности его бюджета, и при определении размера указанной выплаты руководствоваться положениями бюджетного законодательства Российской Федерации. При этом весьма показательным, что Конституционный Суд в своей практике озвучил позицию, согласно которой региональный законодатель не может произвольно отказаться от установленных им социальных гарантий, опять же с учётом необходимости соблюдать баланс частных интересов граждан и публичных интересов субъекта Российской Федерации [10].

В своей практике суды общей юрисдикции достаточно активно ссылаются на указанное постановление. Так, Владимирский областной суд в

апелляционном определении от 24 декабря 2013 г. № 33-4336/2013 указал, что, учитывая невысокий уровень бюджетной обеспеченности области, а также низкие показатели уровня социальной защищенности населения, установление дополнительных материальных гарантий заместителю губернатора Владимирской области по социальной политике не согласуется с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и противоречит требованиям федерального законодательства [11].

Нельзя не обратить внимания на то, что указанная судебная практика идёт вразрез с принципом неухудшения положения работника. Однако, учитывая, что в сфере государственной гражданской службы публичная компонента играет существенно большую роль, чем в «классических» трудовых отношениях, а также тот факт, что затраты на указанные гарантии осуществляются из соответствующих бюджетов, мы считаем такую практику вполне обоснованной.

Следует обратить внимание и на ещё одну проблему предписания абз. 4 ч. 1 ст. 6 ТК РФ, а именно к ведению Федерации в данном абзаце относится установление дополнительных гарантий отдельным категориям работников. Так, Головина С. Ю. обращает внимание на противоречие между ст. 6 и ст. 252 ТК РФ «Основания и порядок установления особенностей регулирования труда», в которой написано, что особенности регулирования труда отдельных категорий работников устанавливаются трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами [12, с. 24–25]. Несколько более мягкую позицию занимает И. О. Снигирёва, которая говорит о неполном согласовании предписаний данных статей и указывает, что дополнительные гарантии и льготы, устанавливаемые актами, помимо федеральных, являются иными различиями, не являющимися особенностями регулирования труда (дифференциацией), так же как и различия в конкретных режимах рабочего времени, устанавливаемых для работников локальными актами [13, с. 6–7].

Мы согласны с указанными авторами и полагаем, что ст. 252 ТК РФ следовало бы скорректировать и привести в соответствие со ст. 6 ТК РФ.

Особого внимания заслуживает вопрос о соотношении положений собственно Трудового

кодекса и иных законов, которые регулируют трудовые отношения.

Так, в уже упомянутой нами ст. 6 ТК РФ говорится, что к федеральному ведению относятся основы социального партнерства, порядок ведения коллективных переговоров, заключения и изменения коллективных договоров и соглашений.

В то же время в ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в ст. 6 указано, что права профсоюзов в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), другими общественными объединениями и гарантии их деятельности определяются Конституцией Российской Федерации, ФЗ «О профсоюзах», другими федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации.

Возникает вопрос о соотношении указанных норм. Получается, что так как ФЗ «О профсоюзах» допускает возможность регионального нормотворчества в любых случаях, то единственный вариант, когда эта норма не будет противоречить ст. 6 ТК РФ, – это трактовка, согласно которой правовое регулирование отношений с участием профсоюзов не относится к основам социального партнерства. Однако и при такой трактовке налицо противоречие между предписаниями ФЗ «О профсоюзах» и ТК РФ, так как права в сфере коллективных переговоров также относятся к правам профсоюзов. Полагаем, что указанное противоречие должно быть разрешено в пользу ст. 6 ТК РФ.

Фактически, ФЗ «О профсоюзах» противоречит ТК РФ, который говорит, что основы отношений в сфере социального партнерства – прерогатива Федерации. Представляется, что это противоречие должно быть разрешено в пользу норм ТК РФ.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Ч. 5 ст. 5 ТК РФ нуждается в совершенствовании. А именно, необходимо указать, что не должны применяться только соответствующие положения закона, противоречащие ТК РФ, а не закон в целом. Нормы закона, не противоречащие ТК, применяться могут.

2. При формулировании перечня областей ведения РФ в сфере регулирования трудовых отношений законодателем активно используются оценочные понятия и не до конца конкретные предписания. В частности, достаточно часто законодателем используется оценочная категория «основы».

Данный термин используется законодателем в ТК РФ в разных смыслах, в частности, налицо противоречие между ст. 6 и ст. 274 ТК РФ, которое должно быть разрешено в пользу учредительной нормы ст. 6 ТК.

3. При регулировании трудовых отношений с участием гражданских служащих суды нередко признают незаконным чрезмерно большие гарантии для данной категории работников, устанавливаемые региональными органами государственной власти. В этом контексте судебная практика идет вразрез с принципом неухудшения положения работника. Однако, учитывая, что в сфере государственной гражданской службы публичная компонента играет существенно большую роль, чем в «классических» трудовых отношениях, а также тот факт, что затраты на указанные гарантии осуществляются из соответствующих бюджетов, мы считаем такую практику вполне обоснованной.

4. Выявлены противоречия между ст. 6 ТК РФ и ст. 6 ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». Полагаем, что указанное противоречие должно быть разрешено в пользу учредительной нормы ст. 6 ТК РФ.

Ссылки

1. Тимошенко Р. И. Единство правового регулирования трудовых отношений // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 2. С. 6–9.

2. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (краткий, постатейный) (3-е издание) / отв. ред. Ю. П. Орловский М., 2017 // СПС «Консультант Плюс».

3. Шведов А. Л. О некоторых проблемах законодательного уровня формализации модели разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в сфере отношений, регулируемых трудовым правом // Трудовое право. 2006. № 11. С. 25–31.

4. Снигирева И. О. О единстве и дифференциации в правовом регулировании трудовых отношений. Теория вопроса // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 2. С. 3–5.

5. Сагандыков М. С. Реализация конституционного принципа защиты всех форм собственности в трудовом праве // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 1. С. 10–13.

6. Лушников А. М., Лушникова М. В. Трудовые права в XXI веке: современное состояние и тенденции развития : монография. М., 2015. 272 с.

7. Петрова Е. И. Разграничение полномочий в правовом регулировании труда между органами государственной власти Российской Федерации и её субъектов в Трудовом кодексе РФ и проблема бюджетной обеспеченности их реализации // Социальное и пенсионное право. 2008. № 1. СПС «Консультант Плюс».

8. Определение Конституционного Суда РФ от 05.06.2014 N 1212-О «По запросу Народного Собрания Республики Ингушетия о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 6. С. 64–68.

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2013 № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов» // СПС «Консультант Плюс».

10. Определение Конституционного Суда РФ от 03.04.2007 N 332-О-П «По жалобам граждан В. А. Анищенко, Г. В. Кириенко и других на нарушение их конституционных прав пунктом 3 статьи 4 и статьей 6 Закона Калининградской области “О внесении изменений в отдельные законы Калининградской области и признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области”» // СПС «Консультант Плюс».

11. Апелляционное определение Владимирского областного суда от 24 декабря 2013 г. № 33-4336/2013 // СПС «Консультант Плюс».

12. Головина С. Ю. Дефекты Трудового кодекса России и способы их устранения // Юрист. 2008. № 4. С. 23–26.

13. Снигирева И. О. Трудовой кодекс Российской Федерации и наука трудового права // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 2. С. 2–9.