

УДК 342

Тенденции развития судебной практики конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по вопросам защиты прав граждан в сфере труда**Хурматуллина А.М.**

Аспирант кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

Данная статья посвящена характеристике тенденций развития судебной практики региональных органов конституционной юстиции по вопросам защиты прав в сфере труда, выделены два основных этапа развития. Раскрыто содержание итоговых решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, обозначены особенности присущие каждому из этапов.

Ключевые слова: право на труд, правовые позиции, конституционные суды, Конституция, федеральные законы, договоры.

В последнее время наметилась тенденция по расширению полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отдельных трудовых вопросов, в связи с чем возрастает роль и региональных органов конституционной юстиции по обеспечению соответствия актов трудового законодательства, принятого вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Конституции (Уставу) субъектов.

Становление и развитие судебной практики конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в сфере защиты права на труд можно разбить на 2 основных этапа (по хронологии их принятия).

Первый этап – 90-е г. XX в. – характеризуется принятием блока решений по проверке регионального трудового законодательства на предмет соответствия Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации, при принятии которых правовой базой, помимо федеральных актов, выступали нормы Федеративного договора от 31 марта 1992 г. [1], двусторонних договоров Российской Федерации и субъектов о разграничении предметов ведения и полномочий.

Содержание итоговых решений региональных органов конституционной юстиции в рассматриваемый период было обусловлено существовавшим на тот момент соотношением конституционного и договорного регулирования федеративных отноше-

ний. Как указал И.С. Вагин, «договоры о разграничении предметов ведения и полномочий и заключенные в соответствии с ними соглашения стали основой, определяющей функциональную сферу деятельности органов государственной власти» [2]. Эта позиция в полной мере применима и к деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

В литературе не раз отмечалось (В.Н. Лысенко, И.А. Умновой, В.Е. Чиркиным), что «практика заключения договоров содержит в себе ряд существенных нарушений норм Конституции Российской Федерации, порождает неравноправие субъектов Российской Федерации, что, в свою очередь, ведет к нарушению конституционного равенства субъектов Федерации» [3, с. 6; 4-5].

Одним из важных решений в истории конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, принятым в первый обозначенный нами период по делам защиты прав в сфере труда, является Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1996 г. № 2-П. Поводом к рассмотрению дела явился запрос Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Саха (Якутия), по мнению которой, нормы статей республиканских Правил (ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 13 Правил возмещения вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей), снизивших установленный федеральным законо-

дательством уровень трудовых гарантий для граждан, пострадавших на производстве, противоречат нормам одноименного российского закона и не соответствуют ст. 23 Конституции Республики Саха (Якутия), закрепившей право на социальное обеспечение в случае полной или частичной потери трудоспособности. В обоснование принятого решения по данному делу о признании оспариваемых статей неконституционными Суд сослался на соответствующие статьи Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха (Якутия) от 29 июня 1995 г. (п. «и» ст. 2, ст. 4), согласно которым «разработка и реализация трудового законодательства отнесена к перечню вопросов совместного ведения, и предусмотрена необходимость приведения нормативных актов республики по этим вопросам в соответствие с федеральными нормативными актами» [6].

Таким образом, признание неконституционными положений регионального законодательства, снизивших уровень трудовых гарантий для граждан, пострадавших на производстве, повлекло за собой утрату силы и возможности перерасчета ранее назначенных по республиканским Правилам сумм возмещения вреда, что, в свою очередь, обеспечило защиту нарушенного права на социальное обеспечение в случае полной или частичной потери трудоспособности. Аналогичные дела о проверке конституционности положений трудового законодательства на предмет соответствия двустороннему договору о разграничении полномочий встречаются и в практике Конституционного Суда Республики Башкортостан.

В качестве иллюстрации приведем дело, рассмотренное Конституционным Судом Республики Башкортостан по запросу Администрации города Нефтекамска Республики Башкортостан. Заявителем оспаривались нормы регионального трудового законодательства (ч. 2 ст. 36 п. 5 ст. 37 Трудового Кодекса Республики Башкортостан), нарушившие права работника на труд, закрепив дополнительные основания прекращения трудового договора. Оспариваемые положения были признаны Судом конституционными на основании статей Договора от 3 августа 1994 г. (ч. 1 ст. 7): «не являются препятствием для регулирования трудовым законодательством Республики Башкортостан дополнительных оснований прекращения трудового договора (контракта) с руководителем предприятия и нормы КЗоТ Российской Федерации, как изданные до вступления в силу Конституции Республики Башкортостан и Договора от 3 августа 1994 г.» [7].

Как видим, в данном случае говорить о защите нарушенного региональным законодательством права на труд органами конституционной юстиции субъекта не приходится. В Постановлении была сформули-

рована правовая позиция Суда о приоритете избранного Республикой курса построения федеративных отношений с центром перед защитой прав человека.

Таким образом, нарушенные права граждан в сфере труда будут подлежать защите в одном субъекте, в то время как в другом регионе такой поддержки не найдет, и такое различие, в свою очередь, связано с особенностями субъектов в построении отношений с федеральным центром.

Прежде чем перейти ко второму этапу, отметим, что на период 1999-2003 гг. приходится переходный этап, отличающийся иным подходом судов к принимаемым по рассматриваемой категории дел решениям, которые, в свою очередь, характеризуются в основном ориентацией на нормы федеральных законов. Регулирование федеративных отношений в обозначенный период осуществляется на основе Федерального закона № 119 от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [8], направленного на обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов в соотношении с договорами о компетенции. В итоге установленный отмеченным актом приоритет федерального правового регулирования в сфере трудовых отношений и закрепленные в нем принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере трудовых и иных непосредственно связанных с ним отношений стали основополагающими при рассмотрении и разрешении дел, связанных с защитой рассматриваемой категории прав.

Важнейшим для защиты права на труд принятым в указанный период решением явилось Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан по делу о проверке конституционности ч. 5 ст. 39 Трудового Кодекса Республики Башкортостан, предусматривающего более высокий уровень прав и гарантий для работников по сравнению с нормами КЗоТ Российской Федерации. Признавая оспариваемые заявителем положения соответствующими Конституции Республики Башкортостан, Суд в мотивировочной части Постановления указал, что «... ведение повышенной правовой защиты прав граждан в области труда и занятий согласуется с конституционными целями социального государства, с разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан и принципами субординации актов трудового законодательства Российской Федерации и Республики Башкортостан, установленными ст.ст. 72 и 76 Конституции Российской Федерации, ст.ст. 3 (I), 4 (I), 7(I), 1 (II), 117

Конституции Республики Башкортостан» [9]. Таким образом, принятым решением по указанному делу Конституционным Судом Республики Башкортостан было положено начало длительной и сложной работе по приведению законов и иных нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы в сфере труда, в соответствие с требованиями федерального законодательства.

Так, наряду с нарушенным правом на достойное вознаграждение за труд восстановление принципа федерализма, верховенства федеральных законов стало одним из весовых аргументов Конституционного Суда Республики Карелия при принятии решения по делу о проверке конституционности п. 1 Постановления Председателя Республики Карелия «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» о признании оспариваемых положений не соответствующим Конституции. Отметим, названные положения явились предметом проверки Суда ввиду отсутствия реализации решений федеральных органов государственной власти органами государственной власти Республики Карелия [10].

В то же время говорить о полной утрате принципа децентрализации преждевременно. В решении о признании оспариваемых заявителем положений соответствующими Конституции, принятом по делу о проверке конституционности норм трудового законодательства Республики Саха (Якутия) с точки зрения проверки полномочий субъекта по регулированию вопросов трудового законодательства, не ставших предметом правового регулирования федерального закона, принципы децентрализации регулирования трудовых отношений, вытекающие из ст. 72 Конституции Российской Федерации и ст. 4 КЗоТ Российской Федерации стали определяющими: «...принятие Закона и постановлений Правительства связывается отсутствием регулирования рассматриваемых вопросов в федеральном законодательстве и потребностью совершенствования нормативной базы, регулирующей вопросы оплаты труда в условиях Республики Саха (Якутия)» [11].

Второй этап – с 2003 г. – отмечается направленностью принятых конституционными (уставными) судами решений в сфере защиты права на труд на активную реализацию правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, принятого Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» [12], предусматривающего дальнейшую централизацию, усиление влияния федерального центра, окончательное оттеснение договорного регулирования.

Как отмечает М.В. Глигич-Золотарева, при принятии вышеназванного закона федеральный законодатель исходил из «принципа субсидиарности в

российской законодательской практике», подразумевающего согласованную передачу на нижестоящие уровни публичной власти всей компетенционной триады: полномочия, финансы и ответственность» [13, с. 296].

В качестве иллюстрации второго периода приведем Постановление Уставного Суда Свердловской области от 13 декабря 2007 г., принятое по делу о проверке соответствия Уставу акта органа местного самоуправления, установившего с целью защиты трудовых прав работников дополнительные обязанности для директоров муниципальных предприятий, тем самым затронув регулирование прав в сфере труда. Рассматривая дело, Уставный Суд пришел к выводу, что «установление оспариваемыми положениями дополнительных обязанностей для директоров муниципальных предприятий, а именно согласование форм, систем и размеров оплаты труда, штатного расписания и учетной политики предприятия не основаны на нормах федерального закона и является искажением основных прав правового регулирования труда, противоречащим принципу законности», что, в свою очередь, послужило основанием для признания Постановления Главы города Екатеринбурга не соответствующим Уставу Свердловской области [14].

В данном Постановлении была сформулирована правовая позиция о недопустимости регулирования вопросов трудового законодательства, не ставших предметом правового регулирования федерального закона, на местах.

Позволим себе заметить, что в отличие от первого и переходного периода, во втором наблюдается зависимость принимаемых конституционными (уставными) судами решений по вопросам защиты трудовых прав от позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

Принятое по запросу Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) решение Конституционного Суда Российской Федерации о соответствии Конституции Российской Федерации оспариваемых органом конституционной юстиции субъекта Российской Федерации положений стало определяющим для признания региональным органом конституционной юстиции Закона Республики Саха (Якутия) «О гарантиях и компенсациях для лиц, работающих в организациях, финансируемых из государственного бюджета Республики Саха (Якутия)» не противоречащим Конституции Республики [15].

Не менее интересной представляется правовая позиция Уставного Суда Санкт-Петербурга, сформулированная в решении по делу о проверке Закона Санкт-Петербурга № 337-33. Рассматривая дело, Уставный Суд Санкт-Петербурга отметил следующее: «...из приведённых положений Конституции Российской Федерации и Международного пакта, а также из положений п. 1 ст. 3 Устава Санкт-Петербурга следует, что в Санкт-Петербурге признаётся и гарантируется

не только право каждого человека на достаточный жизненный уровень, но и право на постоянное улучшение условий жизни в пределах имеющихся ресурсов. Этим правам соответствует обязанность органов публичной власти принимать эффективные, в том числе законодательные, меры для их обеспечения и защиты» [16]. Данная позиция Уставного Суда полностью идентична правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной им в Постановлениях от 15 марта 2005 г. № 3-П и от 25 мая 2010 г. № 11-П [17-18].

Проанализировав практику конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, отметим, что все решения, принятые по рассматриваемой категории дел в условно обозначенные нами периоды, показывают насколько важен орган конституционной юстиции в субъекте Российской Федерации как для защиты прав человека, в том числе провозглашенного Основным законом права на труд, так и для реализации и защиты интересов самого региона.

Литература:

1. Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» // Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994. – 125 с.
2. Вагин И.С. Разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 5. – С. 41-43.
3. Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации // Федерализм власти и власть федерализма. – М.: ТОО «ИнтелТех», 1997. – 875 с.
4. Умнова И.А. Конституционные основы российского федерализма: учеб.-практ. пособие. – М.: Дело, 2000. – 304 с.
5. Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта Федерации // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 5-12.
6. Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) № 2-П от 4 апреля 1996 г. – URL: <http://sakha.news-city.info/docs/sistemsg.htm>
7. Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан № 13-П от 29 сентября 1999 г. – URL: <http://zakon-region3.ru/1/65791>
8. Федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (на данный момент утратил силу).
9. Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 14 декабря 2000 г. № 15-П – URL: <http://www.ks-rb.ru/acts/orders/detail.php?ID=456>
10. Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 6 декабря 1999 г. – URL: <http://karelia.newscity.info/docs/sistemsc.htm>
11. Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 14 декабря 1999 г. № 6-П – URL: <http://russia.bestpravo.ru/yakut/data03/>
12. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // СЗ РФ. – 07.07.2003. – № 27 (ч. 2). – Ст. 2709.
13. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. – М.: Юрист, 2006. – 422 с.
14. Постановление Уставного Суда Свердловской области от 31 января 2003 г. № 104 – URL: <http://ustavsud.ur.ru/index.php/index.php>
15. Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 25 октября 2007 г. № 7-П – URL: <http://base.garant.ru/26710848/>
16. Постановление Уставного Суда Санкт-Петербурга № 053-П от 7 марта 2003 г. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc>
17. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 марта 2005 г. № 3-П // СЗ РФ. – 28.03.2005. – № 13. – Ст. 1209.
18. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 мая 2010 № 11-П // СЗ РФ. – 07.06.2010. – № 23. – Ст. 2934.

Development Tendency of Judicial Practice of Constitutional (Charter) Courts on the Protection of Labor Rights

*A.M. Khurmatullina
Kazan (Volga Region) Federal University*

This article is devoted to characteristics of development tendency of regional bodies of constitutional justice on the protection of labor rights and two main stages of development are identified. The content of constitutional (charter) court's decisions is determined and features of stages are marked.

Key words: right to labour, legal views, constitutional courts, Constitution, Federal laws, agreement.