

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ В СФЕРЕ ОТНОШЕНИЙ, СОСТАВЛЯЮЩИХ ПРЕДМЕТ ТРУДОВОГО ПРАВА

М. С. Сагандыков,

кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового и социального права, Южно-Уральский государственный университет

В статье проанализированы проблемы, связанные с разграничением полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере трудовых и непосредственно связанных с ними отношений. Вызывает немало вопросов конструкция ст. 6 Трудового кодекса РФ в сочетании с положениями ст. 71 и 72 Конституции РФ. Отмечено, что не все полномочия, указанные в ст. 6 Трудового кодекса РФ, вытекают из предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Также некоторые полномочия не связаны с предметом отрасли трудового права. Предлагается исключить из ч. 1 ст. 6 Трудового кодекса РФ основные направления государственной политики в сфере трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений и систему государственной статистической отчетности по вопросам труда и охраны труда.

Ключевые слова: конституция, разграничение полномочий, трудовые отношения.

В отличие от советского периода, регулирование трудовых и непосредственно связанных с ними отношений в настоящее время осуществляется на трех уровнях власти: федеральном, региональном и местном¹. Статьями 71, 72, 73, 76 Конституции РФ осуществляется разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Прежде всего необходимо отметить, что в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ трудовое законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. При этом 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 осуществляется уже не Конституцией РФ, а трудовым законодательством, а именно ст. 6 Трудового кодекса РФ.

Вызывает немало вопросов сама конструкция ст. 6 ТК РФ в сочетании с положениями ст. 71 и 72 Конституции РФ.

Не совсем логичным выглядит содержание ч. 1 ст. 6 ТК РФ в том смысле, что законодатель поставил в один ряд полномочия Российской Федерации в сфере трудовых и непосредственно с ними связанных отноше-

ний, вытекающие как из предметов ведения федеральных органов государственной власти (ст. 71 Конституции РФ), так и из предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции).

А. Л. Шведов справедливо отмечает, что в ТК РФ необходимо предусмотреть разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами лишь по вопросам совместного ведения, тогда как установленные ст. 71 Конституции РФ предметы ведения Федерации не предусматривают установление полномочий субъектов РФ по этим вопросам. Между тем не все полномочия Российской Федерации, нашедшие отражение в ч. 1 ст. 6 ТК РФ, относятся к сфере совместного ведения Федерации и субъектов².

По сути, в ряде случаев в ч. 1 ст. 6 ТК РФ осуществлено не разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а конкретизация некоторых полномочий Российской Федерации по предмету ведения федеральных органов государственной власти в отдельно взятой сфере – в сфере трудовых и непосредственно связанных с ними отношений.

Поскольку одной из целей трудового законодательства в соответствии со ст. 1 ТК РФ является защита прав и интересов работников и работодателей, то реализация предусмот-

ренного п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – «защита прав и свобод человека и гражданина» – осуществляется именно трудовым законодательством, которое в свою очередь пунктом «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ также отнесено к сфере совместного ведения Федерации и субъектов.

Также ст. 1 ТК РФ, закрепив задачи трудового законодательства, по сути, определила предмет трудового права и сферу действия трудового законодательства, а таковыми являются трудовые и непосредственно связанные с ними отношения. Помимо ст. 1 ТК РФ таким же образом сферу действия трудового законодательства определяет и ч. 1 ст. 11 ТК РФ. Перечень отношений, непосредственно связанных с трудовыми, установлен ч. 2 ст. 1 ТК РФ.

Наконец, само название ст. 6 ТК РФ указывает на то, что разграничению подлежат полномочия именно в сфере трудовых и непосредственно с ними связанных отношений. Зачем нужно в Трудовом кодексе РФ разграничивать полномочия по вопросам, которые не составляют предмет и сферу действия трудового права?

Таким образом, из содержания ч. 1 ст. 6 ТК РФ должны быть исключены полномочия, вытекающие из предметов ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) и не направленные на регулирование трудовых и непосредственно связанных с ними отношений.

Во-первых, к таким полномочиям следует отнести абз. 2 ч. 1 ст. 6 ТК РФ – основные направления государственной политики в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений. Данное полномочие вытекает из предмета ведения Российской Федерации – установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ).

Во-вторых, необходимо исключить из ст. 6 ТК РФ полномочие, предусмотренное абз. 13 ч. 1 указанной статьи, – «систему государственной статистической отчетности по вопросам труда и охраны труда», основанное на п. «р» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ, где кроме прочего назван официальный статистический учет.

Несмотря на то что указанные выше полномочия Российской Федерации не связаны с регулированием отношений, составляющих предмет трудового права, А. Л. Шведов находит им место в ст. 6 ТК РФ, поскольку «они носят учредительно-компетенционный характер, выполняют роль основных начал трудового законодательства и определяют направления деятельности государственно-властных субъектов»³.

На наш взгляд, учредительная функция присуща нормам конституционного права. Нормы трудового права призваны регулировать соответствующую относительно обособленную группу общественных отношений.

Если же говорить об основных началах трудового законодательства, то данная роль свойственна принципам трудового права. Не нужно искусственно усиливать роль норм, разграничивающих полномочия между Федерацией и субъектами. Даже если согласиться с А. Л. Шведовым в части непосредственной связи указанных полномочий с предметом трудового права, то оспаривать тот факт, что эти полномочия вытекают из предметов ведения Российской Федерации, не приходится. В связи с этим их наличие в ч. 1 ст. 6 ТК РФ трудно признать оправданным.

В ряде кодифицированных актов, регулирующих сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, аналогичное абзацу 2 ч. 1 ст. 6 ТК РФ положение также можно обнаружить. Так, подп. 1 п. 1 ст. 9 Земельного кодекса РФ устанавливает, что к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относится установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений. Но предмет земельного права составляют земельные отношения публичного характера, участником которых является государство. «При этом отношения предоставления земельных участков не свойственны реализации вещных прав на недвижимое имущество. Наоборот, деятельность по предоставлению носит характер реализации государственной земельной политики, зачастую в ущерб сиюминутным экономическим интересам»⁴. Более того, в соответствии с п. 3 ст. 3 Земельного кодекса РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено

рено законом. «Основы»⁵ – это реальный нормативный правовой акт, который в сочетании с Земельным кодексом РФ регулирует земельные отношения. Таким образом, посредством установления «основ» осуществляется регулирование земельных отношений.

Аналогичный вывод можно сделать после анализа Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁶, где указанное в ст. 5 полномочие Российской Федерации по обеспечению проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации соответствует и предмету экологического права и целям самого закона, который прежде всего «определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды» (введение к закону).

Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁷ закрепляет такое полномочие Российской Федерации, как «определение и реализация федеральной политики недропользования, определение стратегии использования, темпов воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы путем разработки и реализации федеральных программ» (п. 2 ст. 3). Однако данное положение опять же основано не на абстрактных представлениях о роли государства в той или иной сфере общественных отношений, а на конкретных задачах самого закона, определяющих соответствующую сферу его действия. Так, ст. 2 Закона закрепляет основы регулирования государственного фонда недр, в том числе утверждение государственных программ геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и т.д.

Анализ других кодифицированных актов и основополагающих законов, которые наряду с трудовым законодательством отнесены п. «к» ч. 2 ст. 72 Конституции РФ к сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов, показал, что либо четкого разграничения полномочий вообще не установлено (Семейный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ), либо разграничены исключительно полномочия, непосредственно связанные с предметом соответствующей отрасли права (ст. 1.3. Кодекса РФ об административных правонарушениях, ст. 24 Водного кодекса РФ).

Спорным является включение в состав

полномочий РФ в ч. 1 ст. 6 ТК РФ полномочия Федерации по установлению порядка осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. В частности, по мнению А. Л. Шведова установленное абз. 8 ч. 1 ст. 6 ТК РФ полномочие проистекает во многом из пунктов «а», «г» и «о» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ⁸, относится к ведению Российской Федерации и не требует разграничения.

С другой стороны, государственный надзор (контроль) относится к числу отношений, непосредственно связанных с трудовыми (абз. 8 ч. 2 ст. 1 ТК РФ). Порядок осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства в определенной мере регулируется главой 57 ТК РФ. В этой связи указание в ч. 1 ст. 6 ТК РФ на то, что к полномочиям Российской Федерации относится установление порядка осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства, является оправданным.

Однако не все авторы согласны с включением норм, устанавливающих порядок осуществления государственного контроля (надзора), в трудовое законодательство. Следует согласиться с А. Я. Петровым в том, что порядок осуществления контроля (надзора) относится более к административному праву, чем к трудовому⁹. Если рассматривать проблему в таком ракурсе, то необходимо не только исключить из ст. 6 соответствующее полномочие, но и внести изменения в ст. 1 и гл. 57 ТК РФ. Действующий подход законодателя к определению места отношений по государственному контролю (надзору) в системе отношений, составляющих предмет трудового права, предопределяет необходимость разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в этой сфере.

Таким образом, из числа полномочий Российской Федерации следует исключить основные направления государственной политики в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений (абз. 2 ч. 1 ст. 6 ТК РФ) и систему государственной статистической отчетности по вопросам труда и охраны труда (абз. 13 ч. 1 ст. 6 ТК РФ).

¹ О содержании данного вопроса в советском трудовом законодательстве см.: Киселев И. Я. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда: учебник / под ред. М. В. Лушниковой. М., 2008. С. 104.

² См.: 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.

³ Шведов А. Л. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, регулируемых трудовым правом: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 19.

⁴ Земельное право: учебник / В. Х. Улюкаев, В. Э. Чур-

кин, В. В. Нахратов и др. М., 2010.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 – 2017 годы» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

⁶ Российская газета. 2002. № 6.

⁷ Российская газета. 1995. 15 марта.

⁸ См.: 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.

⁹ См.: Петров А. Я. Государственный надзор и контроль над соблюдением трудового законодательства (о новой концепции главы 57 ТК РФ) // Трудовое право. 2009. № 2.

Статья поступила в редакцию 30 мая 2013 г.