

УДК 342.734

ББК. 67.4

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ  
СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ НА УРОВНЕ  
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(на примере Республики Калмыкия)**

**Legal Aspects of the Regulation in the Field of Social and Labor Relations at the Level  
of a Subject of the Russian Federation  
(the case study of the Republic of Kalmykia)**

*Е. А. Гунаев (E. Gunayev)<sup>1</sup>*

<sup>1</sup>кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела социально-политических и экологических исследований Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН (Ph. D. of Jurisprudence, Senior Scientist of the Social, Political and Ecological Studies Department at the Kalmyk Institute for Humanities of the RAS). E-mail: gunayev@yandex.ru.

Статья посвящена правовым аспектам регулирования в области социально-трудовых отношений: проблеме разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Отмечается значение основного закона (конституции) субъекта РФ в качестве источника трудового права, проанализирована компетенция субъектов РФ, проблемы развития регионального законодательства в указанной области.

**Ключевые слова:** социально-трудовые отношения, субъект Российской Федерации, Республика Калмыкия, разграничение полномочий, законодательство.

**Purpose:** The social and economic stability and development of any region in many respects depend on the effective realization of social policy in the field of social and labor relations. In this regard, the special importance is gained by legal aspects of regulation in the field of social and labor relations at the level of the territorial subject of the Russian Federation. The legislation of the Republic of Kalmykia is given as an example.

**Methods:** The research is based on the following scientific methods: historical, system analysis, comparative and legal.

**Results:** The issue of the division of powers between the Federation and its subjects in the field of social and labor relations has been analyzed, the importance of the basic law (Constitution) of a territorial subject of the Russian Federation as a source of labor law has been underlined, the competence of the subjects of the Russian Federation has been identified, issues of regional legislation in this area have been examined.

**Discussion:** Legal regulation of social and labor relations in subjects of the Russian Federation applies only to a number of certain issues within the framework of federal legislation. These are, first of all, those issues which are not under the jurisdiction of federal authorities and haven't been regulated by them. It appears that the powers of the subjects of the Russian Federation are more focused on the regulation of the so-called other issues directly connected with the labor relations, but again only on certain issues mentioned above. In this regard, the division of powers in the field of social and labour relations between levels of public authorities (federal, regional and local government) requires further improvement.

**Keywords:** social and labor relations, subject of the Russian Federation, the Republic of Kalmykia, division of powers, legislation.

Важнейшей составляющей социальной политики Российской Федерации является разграничение полномочий между уровнями публичной власти. Основная часть полномочий органов государственной власти и местного самоуправления субъектов РФ касается социально-экономической сферы, ядром которой выступает область социально-трудовых отношений. Именно от эффективной реализации социальной политики в области социально-трудовых отношений во многом зависит общая социально-экономическая стабильность и развитие конкретного региона. В этой связи особую значимость приобретают правовые аспекты регулирования в области социально-трудовых отношений на уровне субъекта РФ. В качестве примера приводится законодательство Республики Калмыкия.

Прежде всего отметим, что в трудовом законодательстве различают собственно «трудовые отношения» и «иные непосредственно связанные с ними отношения» (по организации труда и управлению трудом; трудоустройству у работодателя; подготовке и дополнительному профессиональному образованию работников непосредственно у данного работодателя; социальному партнерству, ведению коллективных переговоров, заключению коллективных договоров и соглашений; участию работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства; материальной ответственности работодателей и работников в сфере труда; государственному контролю (надзору), профсоюзному контролю за соблюдением трудового законодательства; разрешению трудовых споров; обязательному социальному страхованию в случаях, предусмотренных федеральными законами) [Трудовой кодекс 2001].

Вопросы разграничения полномочий органов государственной власти федерального уровня и субъектов РФ урегулированы следующим образом:

– органы государственной власти субъектов РФ принимают законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, по вопросам, не отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти и не урегулированным федеральным законодательством.

При этом более высокий уровень трудовых прав и гарантий работникам по сравнению с установленным федеральным

законодательством, приводящий к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов, обеспечивается за счет бюджета соответствующего субъекта РФ (в ред. Федерального закона от 30.06.2006 № 90-ФЗ).

Коллизии разрешаются следующими способами:

– в случае принятия федерального нормативного правового акта по указанным вопросам нормативный правовой акт субъекта РФ приводится в соответствие с федеральным;

– в случаях, если закон или иной нормативный правовой акт субъекта РФ, содержащий нормы трудового права, противоречит Трудовому Кодексу (далее ТК РФ) или иным федеральным законам либо снижает уровень трудовых прав и гарантий работникам, установленный федеральными законами, применяется федеральное законодательство (ст. 5 ТК РФ) [Трудовой кодекс 2001].

Как отмечает М. А. Бочарникова, трудовое законодательство, которое толкуется в современной редакции в узком смысле и включает только законодательные акты, объединяет как законы федерального уровня (ТК РФ, иные федеральные законы), так и законы субъектов Федерации. Однако существенным недостатком новой редакции ст. 5 ТК РФ следует признать отсутствие указания на то, что источниками трудового права субъектов Федерации являются конституции (уставы) субъектов Федерации [Бочарникова 2008: 21].

Следует согласиться с М. А. Бочарниковой в том, что конституции республик и уставы иных субъектов Федерации являются неотъемлемой частью системы источников трудового права, поскольку играют важнейшую роль в правовом регулировании трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, складывающихся в конкретном регионе, устанавливая основополагающие начала такого регулирования, предусматривают особенности субъекта Федерации (социально-экономические, национальные, этнические, исторические, географические, климатические и иные), которые отражаются в региональном законодательстве, содержащем нормы трудового права. Конституции и уставы субъектов Федерации, закрепляя региональную систему органов

государственной власти и основы их взаимодействия, фактически определяют саму систему источников трудового права субъектов Федерации. Конституции и уставы субъектов Федерации, устанавливая исходные положения правового регулирования в области социально-трудовых отношений, не только повторяют положения Конституции РФ, касающиеся прав и свобод граждан в сфере труда, но развивают и дополняют их [Бочарникова 2008: 22].

Согласно М. А. Бочарниковой, конституции и уставы отдельных субъектов Федерации предусматривают право на труд, хотя Конституция РФ провозглашает свободу труда, не используя термин «право на труд». В региональных конституциях и уставах право на труд понимается как право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, что полностью соответствует нормам Конституции РФ. В то же время, отмечает М. А. Бочарникова, «необходимо заметить, что в конституциях и уставах субъектов Федерации право на труд не рассматривается и не может рассматриваться как гарантированное государством право на получение работы по выбору. Такое толкование права на труд не закреплено и в Конституции РФ» [Бочарникова 2008: 24; подробнее см.: Анишина, Попонов 2007].

Законы субъектов Федерации призваны урегулировать наиболее важные общественные отношения, складывающиеся в сфере труда соответствующих регионов. М. А. Бочарникова отмечает, что «в настоящее время четкий перечень трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, которые должны быть урегулированы именно на уровне закона, отсутствует как в федеральном, так и в региональном трудовом законодательстве. В итоге система законов субъектов Федерации, содержащих нормы трудового права, формируется несколько стихийно и определяется кругом общественных отношений в сфере труда, которые являются наиболее значимыми для конкретного региона либо относительно которых в федеральном законодательстве имеется конкретное указание о необходимости правового урегулирования законами субъекта Федерации. Как правило, законы субъектов Федерации посвящены вопросам оплаты труда работников конкретного региона, социального

партнерства, охраны труда, занятости населения, государственной гражданской и муниципальной службы, социальной защиты отдельных категорий работников и некоторым иным. Кроме того, практически во всех субъектах Федерации существуют законы, регламентирующие порядок деятельности региональных комиссий по регулированию социально-трудовых отношений» [Бочарникова 2008: 24–25].

Согласно Л. А. Чикановой и А. Ф. Нурдиновой, правотворческая компетенция субъектов РФ по вопросам регулирования трудовых отношений представляется следующим образом:

1) правовое регулирование отношений по социальному партнерству, складывающихся на региональном уровне (трехсторонние комиссии, региональные соглашения и т. п.);

2) установление более высокого по сравнению с федеральным уровня трудовых прав в узком смысле слова, т. е. прав, касающихся условий труда;

3) принятие законов и иных нормативных правовых актов по вопросам, не урегулированным федеральным законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, т. е. опережающее регулирование [Чиканова, Нурдинова 2010: 11].

М. С. Сагандыков полагает, что повышение уровня трудовых прав и свобод человека и гражданина является полномочием субъектов РФ, но должно осуществляться в отношении общего субъекта, т. е. всех лиц, работающих на территории субъекта РФ. Предоставление дополнительных гарантий отдельным категориям работников может осуществляться только в силу специального указания в законе [Сагандыков 2014: 96].

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 03.02.2015) к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится в том числе решение вопросов:

1) финансового обеспечения деятельности органов государственной власти и государственных учреждений субъекта РФ, в том числе вопросов оплаты труда работников указанных органов и учреждений;

2) участия в урегулировании коллективных трудовых споров, осуществлении мероприятий в области охраны труда, предусмотренных трудовым законодательством;

3) осуществления уведомительной регистрации региональных соглашений, территориальных соглашений и коллективных договоров;

4) осуществления региональных и муниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью;

5) организации профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ, государственных гражданских служащих и работников государственных учреждений субъекта РФ;

6) участия в обеспечении профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц, замещающих выборные муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений;

7) осуществления полномочий в области содействия занятости населения, предусмотренных Законом РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» и др. [Федеральный закон 1999].

Что касается последнего полномочия, то оно вновь отнесено федеральным законодательством к уровню субъектов РФ по предметам совместного ведения. Хотя в середине 2000-х гг. оно было исключено и осуществление государственной политики в области политики содействия занятости населения, в том числе мер активной политики занятости, было сосредоточено на федеральном уровне, что привело к свертыванию законодательного регулирования на уровне субъектов РФ и приостановлению действия региональных программ содействия занятости населения [Подробнее: Секина 2006: 29–30].

Е. Е. Орлова отмечает, что понятие «содействие занятости» (или даже соответствующая политика) значительно шире понятия «обеспечение занятости» и включает в себя его как один из компонентов. Содействие

занятости — это предусмотренные законодательством меры, которые способствуют не только получению работы по трудовому договору (в том числе и временной), но и организации общественных работ, получению необходимой профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации, профориентационных услуг, информационных услуг о положении на рынке труда, вакансиях, а также меры материальной поддержки на время поиска работы [Орлова 2013: 209–210].

Как отмечает Т. Я. Хабриева, в развитии социального законодательства отчетливо проявляется и тенденция к юридикализации — постоянному расширению сферы его воздействия. В этой связи одной из насущных проблем развития социального законодательства выступает его систематизация, включая кодификацию. В настоящее время кодификация социального законодательства сохранена на федеральном уровне только в сфере трудового права. В других компонентах социального законодательства она не проводилась, имела ограниченный характер. В то же время есть примеры кодификации социального законодательства на уровне субъектов Федерации. Как полагает Т. Я. Хабриева, «безусловно, кодифицированные акты могут усилить системный характер регионального правотворчества. Но в отсутствие необходимого нормативного материала такая задача остается практически неразрешимой». По мнению Т. Я. Хабриевой, «кодификация — это все-таки прерогатива федерального законодателя» [Хабриева 2014: 7–10].

Еще одним из аспектов проблем развития социального законодательства, касающихся в том числе субъектов РФ, считается проблема «вычленения» из недр трудового законодательства правовых норм, касающихся труда государственных и муниципальных служащих. Как отмечает Т. Я. Хабриева, «об искусственности такого деления свидетельствует, например, практически полное совпадение норм Трудового кодекса и законодательных актов, регулирующих трудовые отношения в публичной службе» [Хабриева 2014: 7].

Э. С. Бондарева, А. Ю. Ершова, С. Ю. Фильчакова в сравнительном исследовании законодательства субъектов РФ в сфере труда различают следующие группы правового регулирования:

– институтов социального партнерства в субъектах РФ;

– оплаты труда отдельных категорий работников (государственных гражданских и муниципальных служащих субъектов РФ, работников государственных учреждений и др.) [Бондарева и др. 2010a];

– охраны труда;

– внутриведомственного государственного контроля в субъектах РФ;

– квотирования рабочих мест для отдельных категорий граждан [Бондарева и др. 2010b].

Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия в статье 21 среди прочих прав человека провозглашает право на труд [Степное Уложение]. Однако, как уже отмечалось выше, данная норма понимается в контексте положений Конституции РФ о свободе труда. Правовое регулирование в области социально-трудовых отношений представлено отдельными законами и нормативно-правовыми актами по социальному партнерству [Закон 2004], охране труда [Закон 2011a; Постановление 2003], оплате труда государственных учреждений республики [Закон 2011b], содействию занятости населения [Постановление 2013]. На наш взгляд, сюда можно отнести и акты о правовом статусе и социальной поддержке ветеранов труда республики [Закон 2004b; 2012a].

В заключение приходим к следующему выводу. Правовое регулирование в области социально-трудовых отношений в субъектах РФ носит фрагментарный характер и существует только по отдельным вопросам, очерченным федеральным законодательством. Это прежде всего вопросы, не отнесенные к ведению федеральных органов власти, а также не урегулированные федеральным законодательством. Представляется, что полномочия субъектов РФ в большей мере ориентированы на регулирование т. н. иных, непосредственно связанных с трудовыми отношениями, но опять же по отдельным вопросам, указанным выше. В этой связи полагаем, что разграничение полномочий в области социально-трудовых отношений между уровнями публичной власти (федеральным, региональным и местного самоуправления) требует своего дальнейшего совершенствования.

#### Источники

Закон Республики Калмыкия «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства в Республике Калмыкия» от 02.06.2011 № 266-IV-3 (ред. от 18.11.2014) // Хальмг үнн. 04.06.2011. № 93. (а).

Закон Республики Калмыкия «О ветеранах труда Республики Калмыкия» от 20.09.2012 № 370-IV-3 (ред. от 18.11.2014) // Хальмг үнн (спецвыпуск). 22.09.2012. № 172. (а).

Закон Республики Калмыкия «О республиканской трехсторонней Комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» от 16.02.2004 № 10-III-3 (ред. от 03.11.2011) // Хальмг үнн. 20.02.2004. № 42–43.

Закон Республики Калмыкия «О социальной поддержке ветеранов труда и тружеников тыла» от 26.11.2004 № 165-III-3 (ред. от 11.07.2014) // Хальмг үнн. 09.12.2004. № 254-255. (b).

Закон Республики Калмыкия «Об оплате труда работников государственных учреждений Республики Калмыкия, финансируемых за счет средств республиканского бюджета» от 02.06.2011 № 265-IV-3 // Хальмг үнн. 04.06.2011. № 93. (b).

Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2015).

Постановление Правительства Республики Калмыкия «О государственной программе “Содействие занятости населения и улучшение условий, охраны труда в Республике Калмыкия на 2013–2017 годы”» от 10.06.2013 № 286 (ред. от 24.02.2015) // Хальмг үнн. 31.07.2013. № 128.

Постановление Правительства Республики Калмыкия «Об утверждении Положения о государственном управлении охраной труда в Республике Калмыкия» от 23.09.2003 № 243 (ред. от 14.03.2008) // // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2015).

Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. (в ред. Закона Республики Калмыкия от 29 июня 2012 г. № 358-IV-3) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2015).

- Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2015).
- Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.02.2015).
- Литература**
- Анишина В. И., Попонов Ю. Г.* Свобода труда или право на труд? // Журнал российского права. 2007. № 4. С. 86–96.
- Бондарева Э. С., Ершова А. Ю., Фильчакова С. Ю.* Правовое регулирование отдельных общественных отношений в сфере труда в субъектах Российской Федерации. В 2 ч. Ч. 1. Иркутск: Ин-т законодательства и правовой информ. им. М. М. Сперанского. 2010. 71 с. (а).
- Бондарева Э. С., Ершова А. Ю., Фильчакова С. Ю.* Правовое регулирование отдельных общественных отношений в сфере труда в субъектах Российской Федерации. В 2 ч. Ч. 2. Иркутск: Ин-т законодательства и правовой информ. им. М. М. Сперанского. 2010. 67 с. (б).
- Бочарникова М. А.* Место и роль законодательства субъектов Российской Федерации о труде в системе источников трудового права // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 21–27.
- Орлова Е. Е.* О соотношении понятий «содействие занятости» и «обеспечение занятости» населения // Публичное право и частное право. 2013. № III. С. 206–212.
- Сагандыков М. С.* Некоторые проблемы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере трудовых отношений // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. «Право». 2014. Т. 14. № 1. С. 94–98.
- Серегина Л. В.* Тенденции разграничения полномочий органов государственной власти в области содействия занятости населения // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 28–37.
- Хабриева Т. Я.* Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 5–15.
- Чиканова Л. А., Нуртдинова А. Ф.* Основные направления развития российского трудового законодательства // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 5–19.