

УДК 342.565.2

Пахарукова Ирина Александровна (stu575@yandex.ru)
Студентка Института государственного и международного права
Уральского государственного юридического университета
Irina A. Pakharukova
Ural State Law University
Institute of State and International Law, Student

Научный руководитель
Колобаева Наталия Евгеньевна
Доцент кафедры конституционного права
Уральского государственного юридического университета
Кандидат юридических наук
Academic supervisor
Natalia Y. Kolobaeva
Assistant professor of Constitutional Law department
Ural State Law University
Candidate of Juridical Sciences

**ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИОННЫМИ (УСТАВНЫМИ) СУДАМИ
ПРАВ ГРАЖДАН НА ПРИМЕРЕ ЗАЩИТЫ ТРУДОВЫХ ПРАВ
PROTECTION OF HUMAN RIGHTS BY THE CONSTITUTIONAL
(CHARTER) COURTS FROM THE EXAMPLE
OF LABOR RIGHTS' PROTECTION**

Аннотация: В статье исследуется компетенция конституционных (уставных) судов субъектов РФ, делается вывод об ее ограничительном характере как в целом, так и в части защиты трудовых прав граждан. Анализируются конкретные решения данных судов. Отмечается, что конституционные и уставные суды являются не необходимым, а предпочтительным

средством защиты нарушенных прав и свобод. Актуальность темы исследования обусловлена тенденцией к сокращению количества данных органов конституционного контроля.

Ключевые слова: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, компетенция, решения конституционных (уставных) судов Российской Федерации, защита прав человека, трудовые права.

Annotation: The article analyzes the competence of constitutional (charter) courts in Russia, it generally concludes the restrictive nature of this competence, and particularly in the sphere of labour rights. In the article certain decisions of the courts are scrutinized. The author notes that constitutional and charter courts aren't necessary, but the most preferable means to protect rights and freedoms. The research is relevant because the number of these bodies of constitutional review is getting lower.

Keywords: constitutional (charter) courts of Russia, competence, judgment of constitutional (charter) courts of Russia, protection of human rights, labor rights.

Изначально существовавшие без регламентации на федеральном уровне, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации (далее по тексту – РФ) функционируют в настоящее время на основе Федерального Конституционного Закона «О судебной системе Российской Федерации», установившего право субъектов федерации создавать упомянутые суды¹.

Сейчас действует 13 конституционных судов субъекта РФ и три уставных. Причем намечается тенденция к их сокращению²³. Однако в научной литературе отмечается, что в тех субъектах РФ, где учреждены данные судебные органы, граждане получают «двойную» защиту прав и свобод. По этой

1 О судебной системе Российской Федерации: федер.конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

2 Об упразднении Конституционного Суда Республики Бурятия: закон Респ. Бурятия от 09.05.2018 г. № 2938-V // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия. URL: www.egov-buryatia.ru (дата обращения: 21.09.2018 г.).

3 О признании утратившими силу некоторых законов Челябинской области: закон Чел. обл. от 29.10.2014 г. // «Южноуральская панорама». 2014. № 175.

причине предлагается изменить формулировку Федерального Конституционного Закона «О судебной системе Российской Федерации» в части установления обязательности [1, с. 23] учреждения конституционных и уставных судов, а также принять специальный федеральный закон о них [2, с. 14].

Характеризуя компетенцию конституционных (уставных) судов субъектов федерации в сфере защиты прав человека, можно сказать, что она имеет *ограничительный* характер. Общие ограничения выражаются в двух аспектах. Во-первых, дела, которые отнесены к компетенции Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, не могут рассматриваться конституционными (уставными) судами субъектов РФ⁴. Во-вторых, в силу наличия относительной свободы усмотрения субъекта РФ в установлении полномочий конституционных (уставных) судов, сам региональный законодатель предусматривает ограничения в компетенции таких судов. Так, Уставный Суд Свердловской области не наделен полномочием по рассмотрению жалоб граждан на нарушение их прав: обращение граждан возможно только по процедуре производства по делам о соответствии нормативных актов областному Уставу [3, с. 173]. До 2004 года в Уставный суд Санкт-Петербурга граждане могли обжаловать на соответствие Уставу только закон и его отдельные положения, но не иной нормативный акт⁵.

Ограничения специального характера связаны непосредственно с защитой трудовых прав граждан.

Во-первых, компетенция исследуемых судов производна от компетенции субъекта РФ и органа местного самоуправления в сфере регулирования труда, так как проверке могут подвергаться лишь акты субъектов РФ и органов местного самоуправления. Трудовое законодательство отнесено Конституцией РФ к совместному ведению федерации и ее субъектов. Вопросы разграничения полномочий в сфере труда регламентированы Трудовым

4 Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2003 г. № 103-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 17. Ст. 1658.

5 Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 20.10.2004 г. № 101-113-П. // «Санкт-Петербургские ведомости». 2004. № 209.

Кодексом РФ. Исходя из его положений, субъект РФ в установленной сфере деятельности вправе осуществлять остаточное правовое регулирование, опережающее правовое регулирование, предоставлять более высокий уровень трудовых прав и гарантий работников за счет средств собственного бюджета. Кроме того, субъекту РФ могут передаваться полномочия федеральными органами исполнительной власти.⁶ А. Л. Шведов также указывает на наличие «работодательского статуса» субъекта РФ, имея в виду закрепление в Трудовом Кодексе РФ полномочий, связанных с регламентацией труда работников региональных бюджетных учреждений (например, часть 2 статьи 119 ТК РФ) [4, с. 95]. В целом, исследователи отмечают, что при существующем разграничении полномочий в сфере труда подавляющее большинство актов принимается именно на федеральном уровне [4, с. 94; 5].

В соответствии с частью 11 статьи 5 Трудового кодекса, органы местного самоуправления имеют право принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права⁷. Однако в вопросах местного значения (статьи 14, 15, 16, 16.2 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ») отсутствуют вопросы, отнесенные к трудовому праву. Не предусмотрено их и в правах органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (статьи 14.1, 15.1, 16.1 того же Закона). Таким образом, органы местного самоуправления могут осуществлять регулирование отношений в сфере трудового права лишь в соответствии с полномочиями, которые им переданы федеральными законами и законами субъектов РФ [6, с. 169], и устанавливать дополнительные гарантии в отдельных случаях (например, часть 2 статьи 313 Трудового Кодекса РФ)⁸. Можно отметить, что и на данном уровне в полной мере реализован работодателский статус: некоторые вопросы, касающиеся работников муниципальных бюджетных учреждений,

6 Трудовой Кодекс РФ: федер. закон от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ // Собр.законодательства Рос. Федерации. 2002 г. № 1 (ч. 1). Ст. 3

7 Там же.

8 Там же.

реализуются органами местного самоуправления (часть 2 статьи 199 Трудового кодекса РФ⁹). Большинство решений, приведенных ниже, приняты субъектами РФ и органами местного самоуправления именно в пределах названного статуса.

Во-вторых, проверка конституционными (уставными) судами нормативных правовых актов осуществляется в рамках их соответствия конституции или уставу субъекта РФ, однако текстуальное выражение прав в сфере труда в учредительных актах субъектов РФ отличается.

Автором были исследованы основные законы тех субъектов, в которых учреждены конституционные и уставные суды. Самой распространенной формулировкой, характеризующей конституционно-правовой статус человека и гражданина в сфере труда, является провозглашение «права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию» (13 набл.). Кроме того, утверждается, что «труд свободен» (8 набл.), а «право на труд» содержится в двух Конституциях субъектов РФ.

Важным обстоятельством является то, что три субъекта РФ (Калининградская область, Свердловская область, город федерального значения Санкт-Петербург) не обозначили в своих учредительных актах права человека и гражданина, относящиеся к трудовой сфере. В таком случае возникает вопрос: каким образом можно защитить свои трудовые права в уставных судах этих субъектов РФ, если проверка судами осуществляется в рамках соответствия оспариваемого акта уставу, а в последнем даже нет упоминания об этих правах? Так, в Уставе Калининградской области отмечается, что «...обеспечивается... защита прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией РФ...»¹⁰. В Уставе Свердловской области говорится, что на ее территории гарантируется защита и соблюдение прав человека

9 Там же.

10 О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области: закон Калининградской области от 18.01.1996 г. № 30 (ред. от 31.05.2018 г.) // Янтарный край. 1996. № 20.

и гражданина¹¹. Аналогичная норма Устава Санкт-Петербурга утратила силу¹². Как представляется, через ссылку на эти пункты может осуществляться защита всех прав, в том числе трудовых. Действительно, в постановлении Уставного Суда Свердловской области от 14 декабря 2009 года суд сослался на статью 2 Устава области, приведя нормы международных актов и Конституции РФ о труде¹³.

В решениях конституционных и уставных судов субъектов РФ в силу наличия рассмотренной выше ограничительной компетенции рассматриваются только некоторые вопросы, связанные с правами и свободами в сфере труда. Так, все решения, которые были проанализированы в рамках данной работы, можно условно разделить на решения, в которых рассматриваются вопросы, касающиеся оплаты труда работников; вопросы, касающиеся установления дополнительных льгот и гарантий на уровне субъекта РФ; вопросы, касающиеся превышения полномочий субъектов РФ и муниципальных образований в сфере труда; решения, где попутно было выявлено нарушение трудовых прав.

Анализируя нормативные акты, касающиеся государственной и муниципальной службы, конституционные (уставные) суды упоминают трудовые права, поэтому такие решения также приведены ниже.

В одном из последних постановлений Конституционного Суда Республики Ингушетия от 31.10.2017 г. № 16-П Суд пришел к выводу, что простое перечисление званий и категорий, дающих надбавку к окладу без учета ориентации образовательного учреждения, его профиля и сущности работы противоречит Конституции Республики¹⁴. Повышающий

11 Устав Свердловской области от 23.12.2010 г. № 105-ОЗ (ред. от 07.12.2017 г.) // Областная газета. 2010. № 466-467.

12 О внесении изменений в устав Санкт-Петербурга: закон Санкт-Петербурга от 28.01.2010 г. № 725-14 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2010. № 5.

13 Постановление Уставного Суда Свердловской области от 14.12.2009 г. // Областная газета. 2009. № 389.

14 Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 31.10.2017 г. № 16-П // Вестник Конституционного Суда Республики Ингушетия. № 5. С. 51.

коэффициент в данном случае устанавливается лишь по формальному критерию: в зависимости от наличия звания или категории, перечисленных в оспариваемом акте. Между тем, наличие иных заслуг, непосредственно связанных с профилем учреждения, не принимается во внимание. Кроме того, оспариваемые положения суд признал противоречащими принципу определенности, так как из текста оспариваемого нормативного акта не ясно, о каких именно званиях и категориях шла речь (Российской Федерации, Республики либо других субъектов РФ).

Ранее Конституционный Суд Республики Ингушетия также рассматривал дело, касающееся оплаты труда работников государственного учреждения¹⁵. В данном постановлении Суд уточнил содержание института совмещения профессий, установив, что работа в таком случае осуществляется в рабочее время, а не в свободное от него. Поэтому плата за совмещение профессий является доплатой компенсационного характера, то есть представляет собой не отдельную заработную плату, а лишь её часть. Это обусловило вывод о том, что положение статьи 133 Трудового кодекса о минимальном размере заработной платы не применимо к доплате за совмещение профессий или должностей. Поэтому установление названной доплаты ниже минимального размера заработной платы не повлекло за собой нарушения трудовых прав заявителя.

Уставный Суд Калининградской области в постановлении от 21.01.2014 года № 1-П рассматривал на предмет соответствия Уставу Калининградской области муниципальный правовой акт, которым устанавливались повышенные должностные оклады работников муниципальных бюджетных учреждений¹⁶. При этом постановление распространяло свое действие на правоотношения, возникшие до его введения в действие. Суд постановил,

15 Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 12.01.2017 г. № 14-П // Вестник Конституционного Суда Республики Ингушетия. № 5. С. 37.

16 Постановление Уставного Суда Калининградской области от 21.01.2014 г. № 1-П // Уставный Суд Калининградской области URL: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations/post0114.htm> (дата обращения: 09.08.2018 г.).

что придание обратной силы оспариваемому акту допустимо, поскольку повышение должностных окладов не ухудшает права работников. В силу этого нарушений положений Устава Калининградской области не было выявлено.

Уставный Суд Свердловской области в постановлении от 29.10.2007 года не выявил противоречий Приложения № 1 к постановлению Главы Екатеринбурга «Об оплате труда работников муниципальных образовательных учреждений города Екатеринбурга» Уставу области¹⁷. Оспариваемым актом устанавливалось, что в стаж педагогической работы, исчисляемый в целях оплаты труда работников, засчитывается время обучения в учреждениях высшего и среднего профессионального образования при условии, если учебе непосредственно предшествовала и за ней непосредственно следовала педагогическая деятельность. Суд не усмотрел нарушения принципа равенства оплаты труда, так как условия предоставления льготы по оплате труда не могут быть признанными незаконными и установленными произвольно. Более того, такой же порядок зачета в стаж педагогической деятельности применялся и до введения в действия оспариваемого положения, а потому не произошло и ухудшение положения работников муниципальных учреждений.

В решениях конституционных и уставных судов субъектов РФ встречаются и вопросы, связанные с установлением дополнительных гарантий в сфере труда. Так, в Постановлении Конституционного суда Республики Марий Эл от 06.07.2004 года предметом проверки послужил Закон Республики «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления Республики Марий Эл», устанавливающий ежегодный оплачиваемый отпуск названным лицам продолжительностью 36 календарных дней (в то время как Трудовым Кодексом РФ установлен отпуск длительностью 28 календарных дней)¹⁸. Конституционный суд

17 Постановление Уставного Суда Свердловской области от 29.10.2007 г. // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2007. № 1 (10).

18 Постановление Конституционного Суда Республики Марий Эл от 06.07.2004 г. // Конституционный Суд Республики Марий Эл URL: http://mari-el.gov.ru/const_court/Pages/decrees.aspx (дата обращения: 09.08.2018 г.).

Республики, проанализировав нормы ТК РФ, пришел к выводу, что субъект вправе принять закон, устанавливающий более высокий уровень трудовых гарантий, в том числе и удлиненный ежегодно оплачиваемый отпуск. При этом было отмечено, что особый статус депутата представительного органа местного самоуправления проявляется в представлении интересов граждан и обязанности принимать ответственные решения, поэтому их права могут особо защищаться как со стороны государства, так и со стороны самих органом местного самоуправления.

Калининградский Уставный Суд в постановлениях от 04.02.2004 года № 1-П¹⁹ и от 16.07.2004 года № 2-П²⁰ указал, что субъект РФ не вправе устанавливать условия расторжения трудовых договоров. Поэтому норма Закона области, предусматривающая невозможность расторжения трудового договора с депутатами представительного органа местного самоуправления после прекращения ими своих полномочий, справедливо была исключена из оспариваемого закона, как было установлено в первом постановлении. Вместе с тем норма Закона области, содержащая аналогичное положение применительно к депутатам областной Думы, была признана не соответствующей Уставу во втором упомянутом решении.

Наконец, нарушение права на труд было попутно констатировано Конституционным Судом Республики Ингушетия в постановлении от 21 февраля 2013 года № 4-П²¹. Должность заявителя в Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Республики Ингушетия была сокращена. Принятый единолично Председателем органа исполнительной власти, акт должен был принят коллегиально, так как оспариваемое

19 Постановление Уставного Суда Калининградской области от 04.02.2004 г. № 1-П // Уставный Суд Калининградской области URL: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations/2004p1.htm> (дата обращения: 09.08.2018 г.).

20 Постановление Уставного Суда Калининградской области от 16.07. 2004 г. № 2-П // Уставный Суд Калининградской области URL: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations/2004p2.htm> (дата обращения: 09.08.2018 г.).

21 Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 21.02.2013 г. №4-П // Вестник Конституционного Суда Республики Ингушетия. № 2. С. 22.

постановление по существу вносило изменение в Положение о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Республики, а этот вопрос, согласно закону Республики, мог быть рассмотрен исключительно в коллегиальном порядке. В результате соответствующее Постановление Конституционный Суд признал противоречащим Конституции Республики.

Рассмотренные решения позволяют сделать вывод о том, что органы конституционной юстиции субъектов РФ внесли весомый вклад в защиту и восстановление прав и свобод граждан в сфере труда. Определив сущность некоторых институтов трудового права, конституционные (уставные) суды, уточнили таким образом и содержание прав граждан в трудовом праве.

В Конституции РФ говорится о том, что в Российской Федерации охраняется труд (часть 2 статьи 7), провозглашена свобода труда, а также то, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (часть 1 статьи 37)²². Схожесть и даже в некоторых случаях идентичность формулировок федеральной Конституции и основных законов субъектов РФ в исследуемой части прав говорит о том, что заинтересованные лица, обратившиеся в конституционный (уставный) суд субъекта РФ, могут подать жалобу на нарушение их конституционных свобод и в Конституционный Суд РФ, изменив лишь предмет обращения. Вместе с тем, Конституционный Суд не рассматривает на предмет соответствия Конституции РФ муниципальные правовые акты [3, с. 170].

Даже если конституционный (уставный) суд субъекта РФ не учрежден, граждане всё равно не лишены права на судебную защиту. Во-первых, в случае отсутствия такого суда на территории субъекта РФ рассмотрение дел о соответствии законов, нормативных правовых актов субъектов РФ и органов местного самоуправления на соответствие Конституции (Уставу)

22 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

будет осуществляться судами общей юрисдикции²³. Во-вторых, сами конституционные (уставные) суды нередко толкуют нормы Трудового Кодекса РФ, а не основного закона субъекта РФ, в то время как рассмотрение подобного вопроса возможно и в рамках административного судопроизводства.

В то же время «конституционное судопроизводство... больше связано с анализом, творчеством при осуществлении конституционного контроля» [7, с. 21]. Поэтому нельзя забывать об особой его сущности, отличающейся от других видов судопроизводств.

Таким образом, существование конституционных и уставных судов субъектов РФ следует признать не ключевым и необходимым, а предпочтительным и альтернативным способом защиты и восстановления нарушенных прав и свобод.

Библиографический список

1. Митюков М. А. О некоторых проблемах региональной конституционной юстиции // Вестник Уставного суда Свердловской области. 2003. № 1 (6). С. 20–27.
2. Жилин Г. А. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации: некоторые проблемы становления и развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 1 (37). С. 12–18.
3. Несмеянова С. Э. Конституционный судебный процесс в России: Учебное пособие. 2 изд. М.: Инфра – М, 2018. с. 204.
4. Шведов А. Л. Система источников трудового права России: основные проблемы функционирования и тенденции развития // Российский ежегодник трудового права. 2008. № 4. С. 89–108.
5. Нуртдинова А. Ф. Трудовое законодательство: проблемы разграничения полномочий между федеральными и региональными органами

23 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 г. № 48 // Российская газета 2007. № 276.

государственной власти // Сейчас.ру Новости России и мира URL: <https://www.lawmix.ru/comm/4089>. (дата обращения: 09.08.2018 г.).

6. Курсова О. А. Проблемы реализации компетенции органов местного самоуправления в сфере труда // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 1. С. 167–173.
7. Нарутто С. В., Несмеянова С. Э., Шугрина Е. С. Конституционный судебный процесс: Учебник для магистрантов, аспирантов, преподавателей. М.: Инфра – М, 2014. с. 432.