

По запросу Народного Собрания Республики Ингушетия о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации

Определение · № 1212-О · от 05.06.2014 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Народного Собрания Республики Ингушетия о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации

город Санкт-Петербург 5 июня 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи А.Н.Кокотова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Народного Собрания Республики Ингушетия,

у с т а н о в и л:

1. В своем запросе, направленном в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации, Народное Собрание Республики Ингушетия оспаривает конституционность абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации, регулирующей 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. Согласно оспариваемому законоположению к ведению федеральных органов государственной власти в указанной сфере относится принятие обязательных для применения на всей территории Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих обеспечиваемый государством уровень трудовых прав, свобод и гарантий работникам (включая дополнительные гарантии отдельным категориям работников).

По мнению заявителя, приведенное законоположение по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, не позволяет субъекту Российской Федерации устанавливать дополнительные государственные гарантии для лиц, замещающих должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а потому противоречит статьям 1 (часть 1), 5 (часть 3), 11 (часть 2), 72 (пункты "ж", "к", "н" части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Конституционность абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации была предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который в Постановлении от 5 апреля 2013 года N 7-П признал его не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он не исключает право субъекта Российской Федерации - при соблюдении требований Конституции Российской Федерации и федерального законодательства - устанавливать законом субъекта Российской Федерации единовременную денежную выплату депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, при прекращении их полномочий.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации в данном Постановлении не обращался к вопросу о предоставлении гарантий лицам, замещающим должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, обращению Народного Собрания Республики Ингушетия в Конституционный Суд Российской Федерации предшествовало принятие Верховным Судом Республики Ингушетия решения от 13 июня 2012 года (оставлено без изменения определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2012 года), которым было удовлетворено заявление прокурора Республики Ингушетия о признании противоречащей федеральному законодательству и недействующей статьи 11 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 года N 2-РЗ "О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия", согласно которой лицам, замещавшим государственные должности Республики Ингушетия, выплачивается единовременное денежное вознаграждение в размере десятикратного среднемесячного денежного содержания в связи с выходом впервые на трудовую пенсию и увольнением с замещаемой государственной должности Республики Ингушетия (часть первая); лицам, замещавшим должности государственной гражданской службы Республики Ингушетия, при увольнении с государственной гражданской службы в связи с выходом впервые на трудовую пенсию выплачивается денежное вознаграждение в размере десятикратного среднемесячного денежного содержания (часть вторая); среднемесячное денежное содержание исчисляется за последние 12 месяцев нахождения в должности (часть третья).

При принятии указанных судебных актов суды исходили из того, что статья 6 Трудового кодекса Российской Федерации относит установление обеспечиваемого государством уровня трудовых прав, свобод и гарантий работникам (включая дополнительные гарантии отдельным категориям работников) к ведению федеральных органов государственной власти; законодатель субъекта Российской Федерации не вправе осуществлять правовое регулирование в этой сфере; в нарушение данной статьи законодательный (представительный) орган государственной власти Республики Ингушетия, введя дополнительную гарантию в виде единовременной денежной выплаты лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы Республики Ингушетия, при увольнении впервые на трудовую пенсию, превысил свои полномочия и вторгся в компетенцию федеральных органов государственной власти. Кроме того, суды указали, что статьи 52 и 53 Федерального закона от 27 июля 2004 года N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", закрепляющие основные и дополнительные государственные гарантии государственным гражданским служащим, не предполагают установление дополнительных гарантий для служащих при их увольнении с государственной гражданской службы, поскольку предусматривают предоставление дополнительных гарантий только в период прохождения службы.

Определением Верховного Суда Республики Ингушетия от 6 августа 2013 года решение Верховного Суда Республики Ингушетия от 13 июня 2012 года в части признания противоречащими федеральному законодательству и недействующими частей первой и третьей статьи 11 Закона Республики Ингушетия "О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной гражданской службы в Республике Ингушетия", касающихся выплаты лицам, замещавшим государственные должности Республики Ингушетия, единовременного денежного вознаграждения в размере десятикратного среднемесячного денежного содержания в связи с выходом впервые на трудовую пенсию и увольнением с замещаемой государственной должности Республики Ингушетия, было отменено в связи с принятием Конституционным Судом Российской Федерации Постановления от 5 апреля 2013 года N 7-П.

2. Согласно Конституции Российской Федерации труд свободен; каждый имеет право свободно

распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1). Данное право может быть реализовано гражданами в различных формах, в том числе путем поступления на государственную гражданскую службу.

Правовое регулирование государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации составляет предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункты "к", "н" части 1 Конституции Российской Федерации), а значит, осуществляется путем издания федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации) с учетом федеративной природы отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не допускающей, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, реализацию органами государственной власти Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения без соотнесения с интересами субъектов Российской Федерации и местом их органов власти в системе публичной власти (постановления от 9 января 1998 года N 1-П, от 11 апреля 2000 года N 6-П, от 3 февраля 2009 года N 2-П и от 15 ноября 2012 года N 26-П).

Законодатель субъекта Российской Федерации, который в силу Конституции Российской Федерации не вправе вторгаться в сферу ведения Российской Федерации, может самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов при отсутствии соответствующего федерального закона либо в случаях, когда в федеральном законе те или иные общественные отношения не урегулированы, соблюдая при этом конституционные требования о непротиворечии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

Приведенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированная в Постановлении от 1 февраля 1996 года N 3-П, нашла закрепление в пункте 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

В соответствии с этим Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации", регулирующий отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации (статья 2), устанавливает, что регулирование отношений, связанных с государственной гражданской службой, осуществляется - наряду с актами федерального законодательства - конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (пункт 8 части 1 статьи 5).

3. Особенности государственной гражданской службы в Российской Федерации как профессиональной служебной деятельности граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 3 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"), определяют установление для государственных гражданских служащих повышенных по сравнению с лицами, работающими по трудовому договору, требований и ответственности. При этом законодательство о государственной гражданской службе, исходя из интересов государственных гражданских служащих, закрепляет за ними ряд государственных гарантий.

Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации", устанавливающий основные государственные гарантии государственных гражданских служащих

(статья 52), предусмотрел возможность предоставления им при определенных условиях, закрепленных данным Федеральным законом или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, дополнительных государственных гарантий, оставив перечень последних открытым (статья 53). При этом предоставление государственных гарантий (как основных, так и дополнительных) обусловлено статусом государственных гражданских служащих и не связано с определенным периодом прохождения ими государственной гражданской службы. Следовательно, дополнительные гарантии таким служащим могут предоставляться не только непосредственно в период прохождения службы, но и при увольнении.

Из этого вытекает, что субъект Российской Федерации вправе установить для государственных гражданских служащих дополнительные государственные гарантии, в том числе предоставляемые при увольнении с государственной гражданской службы. Это согласуется с закрепленными Конституцией Российской Федерации разграничением предметов ведения, общими принципами организации государственной службы, а также общими принципами организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Осуществляя такое правовое регулирование, 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 (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 апреля 2013 года N 7-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 года N 332-О-П, от 15 января 2008 года N 107-О-О и N 108-О-О, от 2 апреля 2009 года N 473-О-О и от 27 января 2011 года N 63-О-О).

4. Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусматривает, что федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с государственной гражданской службой, в части, не урегулированной данным Федеральным законом (статья 73). Следовательно, отношения, связанные с государственной гражданской службой, в том числе направленные на установление дополнительных государственных гарантий для государственных гражданских служащих, регулируются специальным законодательством, а положения законодательства о труде применяются к ним субсидиарно - в части, не урегулированной законодательством о государственной гражданской службе. Такой подход оправдан, с одной стороны, спецификой государственно-служебных отношений, обуславливающей необходимость установления специального правового статуса государственного гражданского служащего, а с другой стороны - их сходством с трудовыми отношениями в той мере, в какой осуществление профессиональной деятельности предполагает обеспечение государственной защиты (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2011 года N 25-П).

Поскольку возможность установления дополнительных государственных гарантий для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации прямо предусмотрена в Федеральном законе "О государственной гражданской службе Российской Федерации", положение абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации не может рассматриваться как препятствующее субъекту Российской Федерации устанавливать - при соблюдении требований Конституции Российской Федерации и федерального законодательства - дополнительные государственные гарантии для лиц, замещающих должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, в том числе дополнительные государственные гарантии, предоставляемые гражданам в связи с увольнением с государственной

гражданской службы.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Народного Собрания Республики Ингушетия, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми такого рода обращения в Конституционный Суд Российской Федерации признаются допустимыми.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

N 1212-О