Министерство образования и науки Российской Федерации

Костромской государственный технологический университет

Кафедра гражданского права и процесса

КУРСОВАЯ РАБОТА

**«РАЗГРАНИЧЕНИЕ НОРМОТВОРЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РФ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ**

**В ОБЛАСТИ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»**

по дисциплине «Трудовое право»

Выполнил:

студент гр.

Научный руководитель:

Кострома

2009

**Оглавление**

[Введение 3](#_Toc249797459)

[Глава 1. Правовые вопросы разграничения полномочий в области трудового законодательства между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ 6](#_Toc249797460)

[1.1. Предпосылки разграничения полномочий 6](#_Toc249797461)

[1.2. Законодательное оформление полномочий 7](#_Toc249797462)

[Глава 2. Нормотворчество органов власти в области трудового законодательства 13](#_Toc249797463)

[2.1. Нормотворчество органов государственной власти РФ в области трудового законодательства 13](#_Toc249797464)

[2.2. Нормотворчество органов государственной власти субъектов РФ в области трудового законодательства 24](#_Toc249797465)

[Заключение 29](#_Toc249797466)

[Список использованной литературы 31](#_Toc249797467)

# Введение

Трудовое законодательство согласно ст. 72 Конституции РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Статья 6 Трудового кодекса посвящена вопросам разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в сфере трудовых отношений. Законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, не должны противоречить Трудовому кодексу РФ, иным федеральным законам, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ и нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти. Принцип неухудшения положения работника в трудовом законодательстве субъектов РФ по сравнению с федеральным законодательством означает, что базовый уровень гарантий, определяемый трудовым законодательством, должен быть незыблем.

Это положение предопределило необходимость разграничить полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Статья 6 Трудового кодекса провела такое разграничение по двум критериям: 1) по предмету регулирования; 2) по содержанию (объему) регулирования.

В последние годы был принят ряд федеральных законов, конкретизировавших и разграничивших полномочия государственных органов власти Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Эти законы дополнили и развили положения, относящиеся к полномочиям в сфере трудовых отношений, изложенные в статье 6 Трудового кодекса Российской Федерации.

В настоящее время, пожалуй, никто не сомневается в том, что новая политическая и экономическая система в условиях российской действительности может успешно развиваться только при активном участии в этом процессе субъектов Федерации и государственных органов власти Федерации.

От того какие законодательные акты примут эти участники будет зависеть и судьба работодателя и простого гражданина – работника. Таким образом, тема курсовой работы актуальна в современных условиях.

Целью исследования является выявление полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ в области нормотворчества в трудовой сфере.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи исследования:

1. Дать общее представление о разграничении нормотворческих полномочий в сфере трудового права между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;

2. Выявить какие из трудовых отношений и отношений, связанных с трудовыми, подлежат регулированию только законом, а какие могут регулироваться подзаконными актами;

3. Выявить какие отношения подлежат регулированию только на уровне Федерации;

4. Выявить какие отношения из тех, что подлежат регулированию федеральными исполнительными органами власти, могут регулироваться на уровне субъектов Федерации в порядке делегирования.

Объект исследования: трудовое законодательство

Предмет исследования: действующее законодательство, рассматривающее вопросы разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ в области нормотворчества в области трудового права.

Методологическая база исследования: теоретического уровня: анализ теоретической, юридической литературы по данной проблеме исследования; обобщение опыта передовых ученых; обобщение и синтез.

Структура работы: введение, две главы, заключение, список использованной литературы.

Гипотеза исследования: регионы используют данное им ст. 72 Конституции РФ право регламентировать отношения в сфере труда в двух направлениях - для восполнения пробелов федерального законодательства и для усиления правовой защищенности работников. Основной постулат, закрепленный в ч. 6 ст. 5 ТК РФ, состоит в том, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы трудового права, не должны противоречить Трудовому кодексу РФ, иным федеральным законам, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ и нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти.

# Глава 1. Правовые вопросы разграничения полномочий в области трудового законодательства между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ

## Предпосылки разграничения полномочий

В результате обновления российского трудового права федеральный законодатель впервые нормативно закрепил в основном источнике отрасли правила разграничения полномочий между органами государственной власти федерального и регионального уровней. Нормы статьи 6 ТК РФ включены в институт основных начал трудового законодательства и являются исходными нормативными установлениями отрасли. Поскольку назначение данных норм состоит в том, чтобы через формализованную в статье универсальную конструкцию охватить весь потенциальный объем правового регулирования отношений предмета трудового права и установить относительно него правила разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, то и проблемы, связанные с таким разграничением, имеют для отрасли исходный, концептуальный и сквозной характер.

Политический курс, развернутый в последние годы, направленный на совершенствование федеративных отношений затрагивает в этом смысле проблему разграничения полномочий между федеральными и региональными органами в сфере отношений, регулируемых трудовым правом, выступает в роли частного (отраслевого) проявления общих тенденций федеративного реформирования.

Наибольший интерес к проблеме распределения предметов ведения РФ и ее субъектов и к более частной проблеме разграничения властных полномочий традиционно проявляется в науке конституционного права. Представители науки трудового права косвенно затрагивают вопросы правотворческих полномочий федеральных и региональных органов в составе проблематики своих работ. В период действия КЗоТ РФ данная тема вызывала определенный научный интерес, получивший свое выражение в специализированных исследованиях таких авторов, как Е.Ю.Забрамная, С.С.Арбузов. После вступления в силу ТК РФ соответствующая проблематика также привлекала внимание отдельных ученых, однако комплексные научные исследования по проблеме разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти не проводились.

## 1.2. Законодательное оформление полномочий

Разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в сфере отношений, регулируемых трудовым правом, органически связано с концепцией российского федерализма и изначально обусловлено характеристиками федеративной системы.

Разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в сфере трудового права как ключевое понятие исследования можно рассматривать в качестве совокупности отношений между соответствующими органами власти по установлению, уточнению и перераспределению своей компетенции, а также отношений, возникающих между ними при ее реализации (релятивный аспект); совокупности правовых норм (институциональный аспект); отраслевой реализации конституционного принципа федеративного устройства, закрепленного в ч.3 ст.5 Конституции РФ (частное проявление атрибута системности права).

Системный подход позволяет рассматривать всю совокупность правил, касающихся разграничения полномочий между органами государственной власти различных уровней применительно к сфере трудового права, в качестве отраслевой модели, входящей в структуру федеративной системы. При этом сама модель задается как система и классифицируется в качестве оптимизационной, функциональной, сложноустроенной, иерархической, формализованной в нормативно-правовом (на конституционном и законодательном уровне) и правоприменительном аспектах, статично-динамической и дескриптивной.

Отраслевая модель может быть сконструирована исключительно как формализованная статическая, и в этом случае она входит преимущественно в подсистему федерального законодательства, либо как комплексная динамическая, и в данном случае она пронизывает множество разноплановых составляющих федеративной системы, выполняя роль компонента «каркасной» подсистемы распределения государственной власти. Формализованная статическая модель конструируется исключительно как система предметов ведения и полномочий, закрепленных за различными уровнями и органами государственной власти, что фиксирует только результат распределения и разграничения. Комплексная динамическая модель рассматривается как сложноустроенная система, включающая в себя различные аспекты функциональных связей элементов системы в процессе распределения и разграничения предметов ведения и компетенции, формализованный результат распределения и разграничения, а также юридические и фактические аспекты различных отношений между элементами системы в процессе реализации компетенции.

Отраслевая модель разграничения полномочий регулирует общественные отношения, складывающиеся между государственно-властными субъектами и связанные с реализацией закрепленной за ними законодательной компетенции в сфере труда. Данные отношения не вписываются в традиционную концепцию предмета трудового права, поскольку не обладают отраслевой качественной спецификой, их существование обусловлено особенностями федеративной системы и нахождением трудового законодательства в сфере совместного ведения РФ и ее субъектов. Они формируют в рамках отрасли особую обособленную группу организационных или «допредметных» отношений, которые складываются до непосредственного регулирования предмета трудового права, являются необходимой предпосылкой его регулирования и направлены на организацию государственного воздействия на предмет отрасли посредством привязки регулятивных полномочий к сферам компетенции органов государственной власти федеральной и региональной подсистем.

Нормы, составляющие отраслевую модель разграничения полномочий, носят учредительно-компетенционный характер, входят в систему трудового права, примыкая к институту источников общей части отрасли, и объективированы в структуре трудового законодательства, что обусловлено наличием внутрисистемных связей с предметом трудового права, а также принципом оптимизации системы права в целом. Нормативная модель является примером фрагментарного внедрения в структуру трудового права норм, по своей сути, конституционного, государственно-правового характера, которые играют роль некой отраслевой «точки привязки» федеративной системы к регулятивному воздействию трудового права на свой предмет.

Строение конституционного уровня модели складывается из компонентов первого уровня структуризации (предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ, предметы ведения РФ), элементов второго уровня структуризации (косвенное выделение отдельных полномочий федеральных органов государственной власти) и обслуживающего блока модели.

Под предметом совместного ведения пункта «к» ч.1 ст.72 Конституции РФ «трудовое законодательство» в действительности следует понимать подлежащую дальнейшему разграничению предметную область (общую сферу компетенции) по принятию нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, составляющие предмет отрасли трудового права.

Разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти применительно к сфере трудового права может производиться не только прямым, но и косвенным способом.

Включение правил статьи 6 ТК РФ в состав основных начал трудового законодательства придает им статус приоритетных исходных и универсальных для трудового права нормативных положений. Приоритетность должна проявляться в их преимущественном применении в случаях возможных коллизий с иными компетенционными нормами, базовый и исходный характер – в том, что без предварительного разграничения правотворческих полномочий невозможно само полноценное регулирование общественных отношений в сфере труда и формирование надлежащей системы источников отрасли, а универсальность – в том, что правила статьи 6 должны охватывать полномочия применительно к регулированию любых общественных отношений, принадлежащих как к актуальному, так и к потенциальному объему предмета трудового права, а также в том, что любая отраслевая норма может быть проверена с позиций полномочности субъекта ее принятия на предмет соответствия модели.

Степень безусловности или «жесткость» принадлежности конкретного полномочия к подсистеме федерального уровня определяется различными основаниями отнесения того или иного вопроса к ведению ее органов власти: системообразующая роль, институциональная (компонентная), общесистемная и атрибутивная значимость. Принадлежность федеральной подсистеме полномочий, выделяемых по признаку системообразующей роли, является безусловной.

Внутрисистемная роль субъекта РФ реализуется в двух аспектах: как государственного образования, осуществляющего властные функции по правовому регулированию трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений всех лиц на своей территории, и как «условного работодателя», регламентирующего отдельные вопросы труда работников организаций собственной бюджетной сферы, связанные с использованием расходной части регионального бюджета. Выделение статуса «условного работодателя» производится только в том смысле, что именно субъект РФ фактически обеспечивает исполнение денежных обязательств перед работниками данных организаций, поэтому такие полномочия относятся к типу «присущих».

Предлагается выделять две группы коллизий: коллизии формализации модели, возникающие между самими нормами о разграничении полномочий, и коллизии функционирования модели, появляющиеся при осуществлении органами различных подсистем своих законодательных полномочий.

Предлагается выделять критерий, факторы и принципы разграничения полномочий. Критерий разграничения полномочий призван обеспечить целевую направленность отраслевой модели; в качестве такового выступает единственно критерий эффективности. Под факторами разграничения полномочий понимаются общие исходные основания выделения компетенционных сфер федеральных и региональных органов, учет которых в процессе построения модели обеспечивает достижение необходимой степени эффективности правового регулирования. Принципы разграничения полномочий также выступают в качестве основных начал для формирования компетенционных сфер различного уровня, но обеспечивают воплощение свойств федеративной системы в процессе самого разграничения полномочий и текущего функционирования модели.

Учет в законодательстве субъекта РФ собственных региональных особенностей, опережающее правовое регулирование и детализация федеральных норм являются внутренне присущими региональной подсистеме государственной власти функциями, отрицание которых существенно снижает эффективность функционирования системы в целом. На первоначальном этапе совершенствования отраслевой модели нет необходимости отказываться от формализованной общей концепции подхода к проблеме разграничения полномочий, достаточно ограничиться технико-юридической корректировкой модели и только в отдельных аспектах - ее содержательной модификацией. Предлагается, в частности, уточнить понятийный аспект законодательной техники; ввести в модель декларативные начала, обеспечивающие позитивную ответственность органов подсистем и ориентацию на кооперативную концепцию федерализма; формализовать цель функционирования региональной подсистемы и прямо предоставить субъектам РФ право улучшать положение работника, а также детализировать федеральное регулирование; ввести норму, направленную на разрешение коллизий формализации модели; в целях упрощения модели исключить прямые указания на отдельные «присущие» полномочия региональных органов. Выбор конкретного пути дальнейшего совершенствования отраслевой модели должен быть обусловлен практикой ее функционирования и модификацией системы факторов разграничения полномочий.

# Глава 2. Нормотворчество органов власти в области трудового законодательства

## 2.1. Нормотворчество органов государственной власти РФ в области трудового законодательства

К ведению федеральных органов государственной власти в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений относится принятие обязательных для применения на всей территории Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих:

основные направления государственной политики в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений;

основы правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений (включая определение правил, процедур, критериев и нормативов, направленных на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности);

обеспечиваемый государством уровень трудовых прав, свобод и гарантий работникам (включая дополнительные гарантии отдельным категориям работников);

порядок заключения, изменения и расторжения трудовых договоров;

основы социального партнерства, порядок ведения коллективных переговоров, заключения и изменения коллективных договоров и соглашений;

порядок разрешения индивидуальных и коллективных трудовых споров;

принципы и порядок осуществления государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, а также систему и полномочия федеральных органов государственной власти, осуществляющих указанный надзор и контроль;

порядок расследования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

систему и порядок проведения аттестации рабочих мест по условиям труда, государственной экспертизы условий труда, подтверждения соответствия организации работ по охране труда государственным нормативным требованиям охраны труда;

порядок и условия материальной ответственности сторон трудового договора, в том числе порядок возмещения вреда жизни и здоровью работника, причиненного ему в связи с исполнением им трудовых обязанностей;

виды дисциплинарных взысканий и порядок их применения;

систему государственной статистической отчетности по вопросам труда и охраны труда;

особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников.

Приведенный выше перечень, предусмотренный Трудовым кодексом, носит исчерпывающий характер. В него включены принципиальные положения, требующие единого решения на всей территории Российской Федерации. Этот перечень начинается с закрепления за федеральными органами государственной власти полномочий по установлению основных направлений государственной политики в сфере труда. Одним из проявлений такой политики являются федеральные целевые программы, которые определяют основные направления решения задач по улучшению содействия занятости населения, условий труда, социальной защиты граждан, а также государственные органы и общественные объединения, призванные выполнять эти задачи, объемы и источники финансирования программ. Так, Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2000 г. N 1015[[1]](#footnote-1) утверждена Федеральная целевая программа «Молодежь России (2001 - 2005 годы)», в которой наряду с другими задачами ставятся задачи обеспечения занятости молодежи, снижения уровня безработицы путем предоставления сезонных и временных работ, создания рабочих мест для молодежи и несовершеннолетних, роста деловой активности молодежи. Выполнение этой Программы финансируется за счет средств федерального бюджета.

Важную роль в повышении уровня гарантий правовой и социальной защиты работников от профессионального риска сыграла Федеральная целевая программа улучшения условий и охраны труда на 1998 - 2000 годы, утв. Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. N 1409[[2]](#footnote-2). В соответствии с этой Программой, продленной Постановлением Правительства РФ от 15 января 2001 г. N 28 на 2001 г.[[3]](#footnote-3), были приняты федеральные законы о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, о порядке расследования несчастных случаев на производстве и др. К федеральным целевым программам относится Федеральная целевая программа "Социальная поддержка инвалидов на 2000 - 2005 годы", утв. Постановлением Правительства РФ от 14 января 2000 г. N 36 [[4]](#footnote-4).

Трудовой кодекс закрепляет за федеральными органами государственной власти право устанавливать основы правового регулирования трудовых и связанных с ними отношений. Основы - базовые понятия, концептуальные положения трудового законодательства, определяющие сферу их действия, стороны трудовых отношений, правовые принципы, конкретизируемые в нормах, составляющих содержание различных правовых институтов. Основы правового регулирования трудовых и связанных с ними отношений составляют и иные принципиальные положения трудового законодательства: о запрещении дискриминации в сфере труда, о запрещении принудительного труда, о видах нормативных правовых актов, относящихся к источникам трудового права, и их иерархии по отношению друг к другу.

Закрепление в федеральных законах и иных нормативных правовых актах гарантированного государством уровня трудовых прав, свобод и гарантий работников является важным средством социальной защиты граждан. К таким гарантиям относятся минимальный размер оплаты труда, минимальная продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска, различные выплаты при осуществлении трудовых обязанностей в условиях, отличных от нормальных (оплата при работе в выходные и нерабочие праздничные дни - не менее чем в двойном размере, оплата за сверхурочную работу - за первые два часа не менее чем в полуторном размере, за последующие часы - не менее чем в двойном размере и др.). С 1 октября 2003 г. минимальный размер оплаты труда установлен в сумме 600 руб. в месяц - Федеральный закон от 1 октября 2003 г. N 127-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда»[[5]](#footnote-5). Любой работник, отработавший полностью месячную норму рабочего времени, не может получать меньше минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом. Не может быть снижена и продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска. Минимальная продолжительность этого отпуска - 28 календарных дней.

Установленные на федеральном уровне трудовые права и социальные гарантии могут быть расширены органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Дополнительное финансирование, требуемое для установления таких прав и гарантий, осуществляется за счет бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Статья 6 ТК к числу положений в сфере труда, закрепленных за федеральными органами государственной власти, относит порядок заключения, изменения и расторжения трудовых договоров. Этот порядок необходим, учитывая значение трудовых договоров в реализации прав и законных интересов как работников, так и работодателей. Заключение трудового договора связано с реализацией права на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены. Изменение трудового договора базируется на договорном принципе установления его содержания, которое не может трактоваться по-разному в зависимости от того, на территории какого субъекта Российской Федерации возникло трудовое отношение между работником и работодателем. Расторжение трудового договора - как правило, акт взаимного согласия или решение одной из сторон, осуществляемое в соответствии с законом.

Переход к рыночным отношениям определил значение социального партнерства как механизма, помогающего находить решения с учетом интересов и работников, и работодателей. Основы социального партнерства - предмет полномочий федеральных органов государственной власти. К ним относятся основные принципы социального партнерства, стороны социального партнерства, система социального партнерства, формы социального партнерства и органы социального партнерства.

До принятия нового Трудового кодекса в системе нормативных правовых актов, определяющих правовую базу социального партнерства, ведущее место занимал Закон РФ от 11 марта 1992 г. N 2490-1 «О коллективных договорах и соглашениях» с изм. на 30 декабря 2001 г.[[6]](#footnote-6). В настоящее время порядок ведения коллективных переговоров, заключения и изменения коллективных договоров и соглашений, а также контроль за их выполнением, ответственность сторон социального партнерства регулируются Кодексом.

Право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку, закреплено в ст. 37 Конституции РФ. Порядок разрешения индивидуальных и коллективных трудовых споров предусмотрен Трудовым кодексом. Индивидуальные трудовые споры разрешаются в соответствии с гл. 60 ТК, где указывается, что индивидуальные трудовые споры рассматриваются комиссиями по трудовым спорам и судами. Эта глава определяет понятие индивидуального трудового спора, порядок его рассмотрения, образования комиссий по трудовым спорам, их компетенцию, а также иные вопросы, относящиеся к комиссиям по трудовым спорам. Отдельные положения гл. 60 ТК относятся к рассмотрению индивидуальных трудовых споров в судах .

Коллективные трудовые споры разрешаются по правилам гл. 61 ТК. По существу, многие ее положения воспроизводят содержание Федерального закона от 23 ноября 1995 г. N 175-ФЗ «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» с изм. на 30 декабря 2001 г. [[7]](#footnote-7)

К полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере трудовых и связанных с ними отношений относится установление принципов и порядка осуществления федерального надзора и контроля за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов о труде и охране труда, системы и полномочий федеральных органов государственной власти, осуществляющих надзор и контроль.

Органами государственного надзора и контроля являются Федеральная инспекция труда, осуществляющая федеральный надзор и контроль за соблюдением в организациях законов и иных нормативных правовых актов о труде, и иные специальные органы, осуществляющие государственный надзор за соблюдением правил по безопасному ведению работ в отдельных отраслях промышленности (Госгортехнадзор), за проведением мероприятий, обеспечивающих безопасное обслуживание электрических и теплоиспользующих установок (госэнергонадзор), за соблюдением организациями гигиенических норм и санитарно-противоэпидемических правил (госсанэпиднадзор) и за соблюдением правил по ядерной и радиационной безопасности. Полномочия этих органов и возложенные на них обязанности определяются гл. 57 Трудового Кодекса и положениями о соответствующих органах, утверждаемыми Правительством РФ.

Федеральные органы государственной власти устанавливают единый порядок расследования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, обязательный для всех организаций независимо от их организационно-правовой формы, а также лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица и использующих наемный труд. В настоящее время действуют: Положение о расследовании и учете профессиональных заболеваний, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2000 г. N 967[[8]](#footnote-8); статьи ТК, регулирующие вопросы расследования и учета несчастных случаев на производстве (ст. ст. 227 - 231).

Условия труда, производственные объекты должны соответствовать требованиям по охране труда. Эти требования обязательны для исполнения всеми юридическими и физическими лицами при осуществлении ими любых видов деятельности, в том числе при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов, конструировании машин, механизмов и другого оборудования, разработке технологических процессов, организации производства и труда. Нормативные правовые акты (государственные стандарты системы стандартов безопасности труда, отраслевые стандарты системы стандартов безопасности труда, санитарные правила, правила безопасности, правила и инструкции по охране труда), содержащие эти требования, принимаются федеральными органами государственной власти. Перечень нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования по охране труда в Российской Федерации, утвержден Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2000 г. N 399 [[9]](#footnote-9).

Ответственность по трудовому праву - меры принуждения, применяемые к сторонам трудового договора за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей. Материальная ответственность в отличие от имущественной ответственности по гражданскому законодательству производится путем удержания из заработной платы - во многих случаях единственного источника материального обеспечения работника. Поэтому гарантией, способствующей устранению ошибок при применении норм о материальной ответственности работника, является установление общих правил, в соответствии с которыми привлекаются работники к ответственности. Эти правила, включая условия материальной ответственности, содержатся в Кодексе и иных федеральных законах.

Материальная ответственность работника за ущерб, причиненный работодателю, регулируется ст. ст. 238 - 250 ТК.

Материальная ответственность работодателя перед работником за ущерб, причиненный его имуществу, за задержку заработной платы предусмотрена ст. ст. 235, 236 ТК.

Вопросы возмещения вреда, причиненного здоровью работника вследствие несчастного случая или профессионального заболевания при исполнении им трудовых обязанностей, определяются федеральным законом. Трудовой кодекс содержит лишь отсылочную норму по возмещению вреда, причиненного здоровью работника, - ст. 219. Законом, определяющим виды, объемы и условия обеспечения работников, является Закон о страховании от несчастных случаев и профессиональных заболеваний. Одна из характерных особенностей этого Закона - замена гражданско-правовой защиты работников социальной защитой в форме обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Преимущества обязательного социального страхования перед гражданско-правовым институтом возмещения вреда заключаются в следующем. Во-первых, расходы по обеспечению пострадавших вследствие производственных травм и профессиональных заболеваний распределяются более или менее равномерно между всеми работодателями и образуемый из их страховых отчислений централизованный страховой фонд должен стать более надежной финансовой основой для удовлетворения требований работников о возмещении причиненного вреда. Во-вторых, материальную ответственность за обеспечение доходов пострадавших на производстве (их иждивенцев) берет на себя государство в лице государственной Страховой организации - Фонда социального страхования РФ. В-третьих, выплата страхового возмещения производится независимо от наличия вины работодателя (по принципу профессионального риска).

Полномочия федеральных органов государственной власти в сфере трудовых и связанных с ними отношений включают в себя установление видов дисциплинарных взысканий и порядок их применения. Виды дисциплинарных взысканий и порядок их применения предусмотрены Трудовым кодексом и федеральными законами, уставами и положениями. Перечень этих взысканий носит исчерпывающий характер. Общими видами дисциплинарных взысканий, применяемых к большинству работников, являются взыскания, содержащиеся в Трудовом кодексе. Все иные нормативные правовые акты предусматривают дисциплинарные взыскания, применяемые к отдельным категориям работников. Так, к государственным служащим применяются взыскания, предусмотренные Законом о государственной службе. Дисциплинарные уставы утверждаются указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Они, как правило, действуют в тех отраслях экономики, видах деятельности, где от работников требуется особо ответственное отношение к выполняемым ими обязанностям. К числу таких нормативных правовых актов относятся Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. N 1396[[10]](#footnote-10), Устав о дисциплине работников организаций с особо опасным производством в области использования атомной энергии, утв. Постановлением Правительства РФ от 10 июля 1998 г. N 744[[11]](#footnote-11). Положения о дисциплине утверждаются постановлениями Правительства РФ. Так, все виды дисциплинарных взысканий, применяемых к работникам железнодорожного транспорта, предусмотрены в Положении о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 25 августа 1992 г. N 621 с изм. на 14 июля 2001 г.[[12]](#footnote-12)

Для формирования бюджета по показателям, относящимся к сфере труда и охраны труда, установления прожиточного минимума трудоспособного населения и пенсионеров, принятия иных социальных законов применяются статистические данные по вопросам труда и охраны труда. Трудовой кодекс относит установление таких данных к полномочиям федерального органа государственной власти. Таким органом является Государственный комитет Российской Федерации по статистике. Этот Комитет утверждает также формы учета, имеющие важное значение для организации труда и производства. Так, Постановлением Госкомстата России от 6 апреля 2001 г. N 26 утверждены унифицированные формы первичной учетной документации по учету труда и его оплаты[[13]](#footnote-13). Они состоят из документов по учету кадров и документов по учету использования рабочего времени и по учету расчетов с персоналом по оплате труда. Первые из них, к которым относятся штатное расписание, приказы о приеме на работу, о переводе работника на другую работу и о прекращении действия трудового договора, распространяются на юридические лица всех форм собственности. Вторые - табели учета использования рабочего времени и расчета заработной платы применяются ко всем юридическим лицам, кроме бюджетных учреждений.

Перечень полномочий федеральных органов государственной власти в сфере трудовых и связанных с ними отношений, предусмотренный комментируемой статьей Кодекса, завершается полномочиями по установлению особенностей правового регулирования трудовых отношений отдельных категорий работников. Эти полномочия отражают общую тенденцию развития трудового законодательства, которое наряду с нормами, распространяемыми на всех работников, содержит положения, предусматривающие дифференциацию условий труда отдельных категорий работников. При осуществлении такой дифференциации принимаются во внимание особенности выполняемой работы, обеспечивающей исполнение полномочий государственных органов[[14]](#footnote-14), природно-климатические условия (Закон о Крайнем Севере), профессиональные особенности (Закон о железнодорожном транспорте; Закон о профессиональном образовании), специфика трудовой функции - труд руководителя организации[[15]](#footnote-15) и иные особенности. Комментируемый ТК содержит специальный раздел XII «Особенности регулирования труда отдельных категорий работников», который значительно расширяет по сравнению с ранее действовавшим КЗоТ круг лиц, на которых распространяются дифференцированные нормы трудового законодательства.

## 2.2. Нормотворчество органов государственной власти субъектов РФ в области трудового законодательства

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, по вопросам, не отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти. При этом более высокий уровень трудовых прав и гарантий работникам по сравнению с установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, приводящий к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов, обеспечивается за счет бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, не урегулированным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права. В случае принятия федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации по этим вопросам закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации приводится в соответствие с федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации.

В случаях, если закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, содержащий нормы трудового права, противоречит настоящему Кодексу или иным федеральным законам либо снижает уровень трудовых прав и гарантий работникам, установленный настоящим Кодексом или иными федеральными законами, применяется настоящий Кодекс или иной федеральный закон.

Таким образом полномочия определяются двумя факторами. Первый фактор - полномочия федеральных органов государственной власти. Вопросы, не отнесенные к полномочиям федеральных органов государственной власти, могут быть предметом регулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Второй фактор - отсутствие решения вопросов, относящихся к трудовым и связанным с ними отношениям, на федеральном уровне. В этом случае такие вопросы могут быть урегулированы законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Их срок действия - до принятия федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации. После его принятия закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации приводится в соответствие с федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации.

Перечень вопросов, прямо отнесенных ТК РФ к компетенции органов субъектов РФ, довольно большой, однако анализ его содержательного аспекта позволяет сделать вывод, что на первоначальных этапах существования модели он сводился в основном к полномочиям региональных органов по регулированию труда работников организаций собственной бюджетной сферы. Принадлежность таких полномочий обусловлена объективно, поскольку финансирование соответствующих организаций производится за счет средств региональных бюджетов. Автор полагает, что указанные полномочия являются реализацией своеобразного условного «работодательского» статуса субъекта РФ, но лишь в том смысле, что он финансово обеспечивает исполнение денежных обязательств перед работником. Такие полномочия региональных органов рассматриваются в качестве «присущих». Автор разделяет роли субъекта Федерации как государственного публичного образования, реализующего властные функции по правовому регулированию на своей территории трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, и как «условного работодателя», регламентирующего определенные вопросы труда работников организаций региональной бюджетной сферы.

В настоящее время проявляется тенденция расширения круга указанных в порядке косвенного разграничения в ТК РФ полномочий, реализуемых органами субъектов РФ в рамках первого статуса, что в целом следует считать позитивным сдвигом, однако данные полномочия по-прежнему не связаны с регламентацией принципиальных вопросов в сфере труда.

Единственным критерием разграничения полномочий в строгом смысле этого слова является критерий эффективности, то есть способности системы достигать целей своего функционирования с наименьшими затратами. Под факторами разграничения полномочий предлагается понимать общие исходные основания для выделения компетенционных сфер федеральных и региональных органов государственной власти, учет которых обеспечивает достижение необходимой степени эффективности правового регулирования. Принципы разграничения полномочий также выступают в качестве основных начал для формирования компетенционных сфер органов подсистем различного уровня, но обеспечивают воплощение свойств федеративной системы в процессе самого разграничения полномочий и текущего функционирования модели. Среди факторов разграничения полномочий в работе выделяются специфика регулируемого общественного отношения (регламентация особо значимых прав, свобод и обязанностей индивида в сфере труда); особенности регионов в аспекте определения степени необходимости их учета в правовом регулировании отношений (отдельные социально-экономические, природные, территориальные, климатические, демографические и др. особенности); фактические статусы субъектов РФ и степень фактической неоднородности Федерации с позиций определения принципиальной возможности и границ самостоятельного участия регионов в регулировании, а также возможного числа регионов, способных принимать активное участие в таком регулировании (высокая степень неоднородности субъектов РФ и преобладание регионов реципиентов); уровень федералистского сознания и федералистской культуры (незрелость); степень адаптивности федеральной подсистемы применительно к регулированию соответствующих отношений (низкий показатель оперативности реагирования федерального законодателя на изменения общественных отношений в сфере труда); традиции разграничения полномочий и связанные с ними факторы (жесткая ориентация трудового законодательства на централизацию, наличие обширного массива федерального законодательства, позволяющего на детальном уровне обеспечить полноту регулирования).

Принципы разграничения полномочий классифицируются на конституционные и отраслевые. Исходя из характеристик идеальной картины федерализма группа конституционных принципов должна быть дополнена принципом субсидиарности и кооперации деятельности, а также принципом системных соответствий. Последний иначе можно именовать принципом структурных и функциональных соответствий. В соответствии с ним подсистема органов государственной власти более низкого уровня (региональная) не должна и не может, по общему правилу, обладать полномочиями, внутренне присущими подсистеме более высокого порядка (федеральной), которые обусловлены местом последней в структуре федеративной системы и выполняемыми ею функциями, либо принимать их на себя в каких-либо случаях. К числу отраслевых относятся принципы необходимости достижения оптимального согласования интересов государства (федеральной и региональной подсистем органов государственной власти) при регулировании предмета отрасли; необходимости функционального преобладания федерального регулирования; запрещения дискриминации в сфере труда; недопустимости снижения уровня трудовых прав и гарантий работникам, установленного ТК РФ или иными федеральными законами; приоритета ТК РФ при определении компетенции органов.

Элементы взаимодействия федеральной и региональной подсистем сегодня не развиты надлежащим образом как в отношениях по разграничению полномочий, так и не заложены в необходимой степени в самой отраслевой модели разграничения. Принципы субсидиарности и солидарной ответственности не нашли надлежащего отражения в конструкции разграничения полномочий.

# Заключение

Трудовое законодательство - предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Конституция РФ предусматривает, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральному закону. В случае противоречия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному закону действует федеральный закон.

Трудовой кодекс в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами федерального уровня и законами, а также иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации разграничивает полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере трудовых и связанных с ними отношений. Это разграничение осуществляется путем выделения полномочий, которые закреплены только за федеральными органами государственной власти, а также определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Включение норм о разграничении полномочий в состав института основных начал трудового законодательства определяет их значение как приоритетных базовых, исходных и универсальных в целом для трудового права нормативных положений, оказывающих воздействие на всю «отраслевую материю». Приоритетность должна проявляться в преимущественном применении ст.6 ТК РФ в случаях возможных коллизий с иными компетенционными нормами, базовый и исходный характер – в том, что без предварительного разграничения правотворческих полномочий невозможно само полноценное регулирование общественных отношений в сфере труда и формирование надлежащей системы источников отрасли, а универсальность – в том, что данные правила должны охватывать полномочия применительно к регулированию любых общественных отношений, принадлежащих как к актуальному, так и к потенциальному объему предмета трудового права, а также в том, что любая отраслевая норма может быть проверена с позиций полномочности субъекта ее принятия на предмет соответствия модели.

Поскольку в результате функционирования модели разграничения полномочий формируется подсистема нормативно-правовых источников отрасли, то и нормы, формирующие такую модель, закономерно включаются в структуру института источников трудового права.

# Список использованной литературы

1. Шведов А.Л. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ в сфере отношений, регулируемых трудовым правом // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2004г. Материалы VI Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию и памяти профессора Ю.Д. Лившица. –1-2 апреля 2004г.- Челябинск, 2004, ч.II.

2. Шведов А.Л. Правотворчество Российской Федерации и ее субъектов: разграничение предметов ведения и полномочий применительно к отрасли трудового права // Проблемы правового регулирования трудовых отношений. Часть II: Сборник материалов научной конференции 23-24 сентября 2004 г. Омск: ОмГУ, 2004.

3. Шведов А.Л. Разграничение правотворческих полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в Трудовом кодексе РФ: некоторые аспекты законодательной техники // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2005г. Материалы VII Международной научно-практической конференции 7-8 апреля 2005г.- Челябинск, 2005, ч.I.

4. Шведов А.Л. Проблемы разграничения полномочий органов государственной власти федерального и регионального уровней в сфере трудового законодательства (глава 3 в Коллективной монографии) // Трудовое право России: проблемы теории: Коллективная монография. – Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2006.

5. 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.

6. Барт Р. Избранные работы: Семиотика. Поэтика. М.: Прогресс, 1994.

8. Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы //Государство и право. 1994. N. 4.

9. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М.: БЕК, 1995.

1. СЗ РФ. 2001. N 2. Ст. 172 [↑](#footnote-ref-1)
2. СЗ РФ. 1997. N 46. Ст. 5317 [↑](#footnote-ref-2)
3. СЗ РФ. 2001. N 4. Ст. 291 [↑](#footnote-ref-3)
4. СЗ РФ. 2000. N 4. Ст. 393 [↑](#footnote-ref-4)
5. СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3818 [↑](#footnote-ref-5)
6. ВВС РФ. 1992. N 17. Ст. 890; СЗ РФ. 2002. N 1 (ч. I). Ст. 2 [↑](#footnote-ref-6)
7. СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4557; 2002. N 1 (ч. I). Ст. 2 [↑](#footnote-ref-7)
8. СЗ РФ. 2000. N 52 (ч. II). Ст. 5149 [↑](#footnote-ref-8)
9. СЗ РФ. 2000. N 22. Ст. 2314 [↑](#footnote-ref-9)
10. СЗ РФ. 1998. N 47. Ст. 5742 [↑](#footnote-ref-10)
11. СЗ РФ. 1998. N 29. Ст. 3557 [↑](#footnote-ref-11)
12. САПП РФ. 1992. N 9. Ст. 608; СЗ РФ. 2001. N 30. Ст. 3166 [↑](#footnote-ref-12)
13. ЭЖ. 2001. N 21 [↑](#footnote-ref-13)
14. Закон о государственной службе; Федеральный закон от 8 января 1998 г. N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" с изм. на 25 июля 2002 г. СЗ РФ. 1998. N 2. Ст. 224; 2002. N 30. Ст. 3029 [↑](#footnote-ref-14)
15. Постановление Правительства РФ от 16 марта 2000 г. N 234 "О порядке заключения трудовых договоров и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий" с изм. на 4 октября 2002 г. СЗ РФ. 2000. N 13. Ст. 1373; 2002. N 41. Ст. 3986 [↑](#footnote-ref-15)