**Реформа трудового законодательства: некоторые аспекты проблемы децентрализации правового регулирования**

С.С. Арбузов, Омский государственный университет, кафедра трудового права

В настоящее время, пожалуй, никто не сомневается в том, что новая политическая и экономическая система в условиях российского федерализма может успешно развиваться только при активном участии в этом процессе всех субъектов Федерации.

Что касается трудовых отношений, то необходимость децентрализации их правового регулирования назрела давно, но связана она не только с тем, что отныне Конституция позволяет это сделать. Главное здесь то, что продиктована она кардинальными изменениями в системе законодательства Российской Федерации, связанной с упорядочением отношений, еще недавно не существовавших. К тому же обновление законодательства заставляет избавляться от крайне сложной и запутанной системы норм трудового права, находившей свои источники в хотя и обновленном, но все же изрядно устаревшем Кодексе законов о труде 1971 года и наслоений бесчисленного количества подзаконных актов, значительная часть которых была принята еще во времена бывшего СССР. Оптимальное распределение полномочий в области нормотворчества между Федерацией и ее субъектами - один из путей выхода из кризиса отечественного трудового права.

Каковы способы распределения нормотворческой власти по уровням, что для этого надо сделать - вот главные вопросы, которые придется решать в ближайшем будущем. Без сомнения, они требуют детальнейшей проработки и глубокого анализа, поэтому ограничимся лишь общими соображениями по этому поводу.

Прежде всего необходимо определиться с тем, какие из трудовых отношений и отношений, связанных с трудовыми, подлежат регулированию только законом, а какие могут регулироваться подзаконными актами. Для того чтобы оптимально осуществить распределение функций законодательных и исполнительных органов власти в этой области, нет, по-видимому, иного пути, как проводить разграничение по двум принципам: по предметам ведения, то есть решить вопрос о том, какие институты могут быть переданы в ведение субъектов Федерации, если и не институты, то хотя бы в каких предметных сферах возможна нормотворческая деятельность регионального законодателя; по объему полномочий - или насколько глубоко на данном уровне и данным органом могут опосредоваться трудовые отношения.

В литературе высказывались мнения о том, что конструкция "совместного ведения", закрепленная в Конституции, страдает определенными недостатками применительно к правовому регулированию трудовых отношений [2,c.54], поскольку при переводе этой проблемы в практическую плоскость неизбежны и споры, и конфликты между центром и субъектами Федерации, что неизбежно осложнит и без того непростую задачу правового опосредования этих отношений. Вряд ли проблему распределения компетенции в области трудового нормотворчества можно было бы решить в Конституции иным образом - для этого существуют другие средства и способы: Трудовой кодекс со специальным разделом, содержащим коллизионные нормы, и законы, входящие в систему трудового права.

Полагаем, что законом должны регулироваться прежде всего отношения, связанные с правовым положением человека и гражданина, с защитой соответствующих прав и свобод. Значительный круг этих отношений охватывается статьями главы 2 Конституции. В частности, в ст.37 говорится о свободе труда и запрещении принуждения к труду, о праве на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, и на вознаграждение за него, об установлении минимального размера оплаты труда, о праве на защиту от безработицы, о праве на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая право на забастовку, об установлении продолжительности рабочего времени, выходных, ежегодного отпуска, о запрещении дискриминации и обеспечении равноправия мужчин и женщин в труде (ст. 19), о праве на создание профессиональных союзов (ст. 30). Тем более, что в соответствии со ст. 55 права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. К этому можно добавить, что вообще законодательному регулированию должны быть подвержены отношения, носящие статический характер, в наименьшей степени способные изменяться во времени, например, общие положения о коллективных договорах и соглашениях, трудовом договоре, порядке их заключения, исполнении и прекращении и т.п. Иначе говоря, на федеральном уровне должны конструироваться прежде всего "статусные" нормы. Кстати, отношения, связанные с защитой прав и свобод человека, могут быть опосредованы именно такими нормами.

Следующий вопрос, требующий ответа в ближайшее время: какие отношения подлежат регулированию только на уровне Федерации (и законом, и подзаконным актом)? Для этого важно определить, в чем состоят интересы субъектов Федерации в области трудового законодательства, во всяком случае, в обозримом будущем. Это один из самых сложных вопросов, ибо ответа на него никто или почти никто не знает. Зато все очень хорошо знают, что одной из сложнейших проблем, непосредственно затрагивающей интересы субъектов Федерации, в данной сфере является проблема занятости населения. Однако Закон о занятости населения создает очень небольшой простор для "маневра" в правовом регулировании субъектами Федерации. В круг полномочий последних входят главным образом предоставление налоговых льгот, субсидирование программ занятости, установление дополнительных выплат безработным сверх минимумов, указанных в законе. Нельзя забывать и то, что финансовые возможности регионов весьма скромны, особенно в последнее время.

Далее. Какие отношения из тех, что подлежат регулированию федеральными исполнительными органами власти, могут регулироваться на уровне субъектов Федерации в порядке делегирования? По-видимому, федеральным правительством могли бы передаваться полномочия в области опосредования относительно подвижных комплексов отношений, например, вопросы регулирования труда некоторых работников, в том числе оплаты, осуществление посреднических функций в отношениях между социальными партнерами, функций примирения их интересов в случае возникновения трудовых конфликтов, отдельные вопросы контроля за соблюдением законодательства о труде, лицензирование и некоторые другие. Необходимо решить вопрос о полномочиях министерств и ведомств в регулировании трудовых отношений. Нельзя забывать о том, сколько бед только в последние годы принесло лавинообразное "нормотворчество" министерских чиновников в сфере законодательства о ценных бумагах, валютного регулирования, банковского и таможенного дела, налогообложения и бухгалтерского учета. Конечно, отказаться от подзаконного регулирования вряд ли удастся, однако существенно сократить число ведомственных нормативных актов и главное - ограничить возможность исполнительных органов плодить инструкции, письма, разъяснения и т.п. необходимо.

Другая сторона вопроса о делегировании полномочий - место договоров о разграничении компетенции между Федерацией и ее субъектами по правовому регулированию трудовых отношений в отечественном законодательстве в целом и в системе источников трудового права - в частности. Действительно, ч. 2 ст. 78 Конституции предусматривает возможность передачи федеральными исполнительными органами власти прав по осуществлению части своих полномочий исполнительным органам власти субъектов Федерации. С одной стороны, такая передача прав производится по соглашению между исполнительными органами власти Федерации и соответствующими исполнительными органами власти ее субъектов; иными словами, она носит договорный характер и осуществляется в рамках разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, предусмотренного ч. 3 ст. 11 Конституции. С другой стороны, передача права осуществления части полномочий допустима только тогда, когда это не противоречит Конституции и федеральным законам. Базовое разграничение устанавливается как раз Конституцией и федеральными законами. По-другому, договорная передача закрепленных ими полномочий непременно будет противоречить или Конституции, или соответствующему закону. Таким образом, на сегодняшний день бесспорна лишь передача осуществления тех полномочий, которые закреплены в указах Президента и постановлениях федерального правительства. Возможность же передачи осуществления части своих полномочий федеральным правительством исполнительным органам власти субъектов Федерации вообще сомнительна, потому что, чтобы делегировать полномочия в области правового регулирования трудовых отношений органам власти субъектов Федерации, правительству самому необходимо их иметь. Каковы же полномочия федерального правительства в области регулирования трудовых отношений сегодня до конца не ясно: в ст. 114 Конституции говорится и об обеспечении единой государственной политики в области социального обеспечения (п."в" ч. 1), и об осуществлении мер по обеспечению законности прав и свобод граждан (п."е" ч. 1), и об осуществлении иных полномочий, возложенных на него Конституцией, федеральными законами, указами Президента. Даже Закон Российской Федерации о Совете Министров - Правительстве Российской Федерации, действующий в части, не противоречащей Конституции, не проясняет вопроса о полномочиях, ограничиваясь лишь указанием на то, что правительство принимает меры к обеспечению социальной и правовой защищенности граждан, их права на труд (п. 2 ст. 20).

Можно ли в таком случае с помощью договоров о разграничении компетенции, тем более учитывая их правовую природу, перераспределять полномочия в области регулирования трудовых связей? Не создаст ли такой подход сложных проблем для федерального нормотворчества. Неизбежны и споры о правомерности самих договоров, ибо в иерархии источников трудового права они далеко не первые. Кроме того, Конституция не предусматривает возможности передачи полномочий законодательных органов Федерации законодательным органам ее субъектов, а отсутствие принципов разграничения полномочий между законодательными и исполнительными органами власти является питательной почвой постоянных конфликтов между ними, а также между органами государственной власти Федерации и ее субъектов [3,c.117,118]. Следовательно, возникает проблема разрешения противоречий между правовыми нормами, институтами, актами, притязаниями и действиями по изменению норм.

Все это заставляет всерьез задуматься о коллизионном праве. В настоящее время не приходится говорить не только о такой отрасли, но и вообще о подобных институтах в рамках отдельных отраслей права. Существуют, правда, отдельные коллизионные нормы в процессуальном, уголовном законодательстве, а также в некоторых отраслевых и специальных актах. Новый Трудовой кодекс, по-видимому, должен содержать специальный раздел, нормы которого устанавливали бы правила издания, применения акта соответствующего уровня, в том числе и применение права иностранных государств.

Безусловно, все вышесказанное важно для решения проблемы децентрализации правового регулирования трудовых отношений, но оно так и останется словами, если при подготовке проекта Трудового кодекса не провести ревизию системы институтов трудового права (ликвидация одних, введение новых). Система этой отрасли в том виде, в каком она существует сейчас, не только не позволяет распределять полномочия в регулировании трудовых отношений или выделить принципы, в соответствии с которыми можно было бы осуществлять разноуровневое регулирование, но и просто затрудняет процесс изучения трудового права в высших учебных заведениях. Осуществление подобной ревизии будет способствовать конструированию системы трудового права таким образом, чтобы в ее структуре обнаружились правила функционирования норм и институтов этой отрасли. Новая структура трудового права - это, в сущности, перегруппировка частей целого, выявляющая нечто такое, что оставалось невидимым. Необходимо взять систему норм трудового права, расчленить ее, а затем воссоздать расчлененное. На первый взгляд, подобный подход может показаться бесполезным занятием, не дающим ничего нового. Однако с иной точки зрения оказывается, что он будет иметь решающее значение в оптимизации правового регулирования, поскольку в промежутке между двумя этими состояниями системы норм отрасли необходимым образом появляется нечто новое. Такой подход существенно отличается от всех прочих способов анализа: система отрасли воссоздается для выявления функций, и результат воссоздания заключается не только в том, что получается новая структура, но и в самом проделанном пути.

Такой способ разрешения проблемы реформирования трудового законодательства может включать в себя две специфических операции - дробление и реконструирование. Раздробить существующую систему норм и институтов отрасли, подвергаемую моделирующей деятельности, значит обнаружить в ней подвижные фрагменты, взаимное расположение которых обнажает зияющие пустоты как собственно в правовом регулировании трудовых отношений (пробелы), так и в распределении регулятивного элемента по уровням издания (принятия) нормативного акта; сам по себе подобный фрагмент, будучи изолированным от остальных институтов или групп норм отрасли, не имеет смысла, разве только для изучения, однако он таков, что малейшие изменения, затрагивающие его конфигурацию, вызывают изменение целого - системы отрасли. По выражению Р.Барта, "единицы обретают значимое существование лишь на своих границах - на тех, что отделяют их от других актуальных единиц...", "а также на тех, которые отличают их от других виртуальных единиц и вместе с которыми они образуют определенный класс (называемый лингвистами парадигмой)"[1,c.257].

Полученное, таким образом, характеризуется тем, что части связаны с другими частями своего класса отношением сходства и несходства: две единицы одной парадигмы должны иметь некоторое сходство для того, чтобы могло стать совершенно очевидным различие между ними.

Дробление соответственно приводит к первичному, как бы раздробленному состоянию системы, при этом, однако, структурные элементы отнюдь не оказываются в хаотическом беспорядке и еще до своего распределения и включения в новую структуру трудового законодательства каждый такой элемент входит в "виртуальное" множество подобных элементов, образующих единое целое, подчиненное принципу наименьшего различия.

Определив, каковы теперь составляющие отрасли, можно приступить к выявлению и закреплению за ними правил взаимного соединения: с этого момента начинается реконструирование системы, придание ей новой формы или того, что позволит отношению смежности между структурными элементами трудового законодательства не выглядеть результатом "случайного" нагромождения норм, многолетних наслоений, затрудняющих изучение предмета учебной дисциплины и маскирующих пробелы.

Сформированная таким образом структура отрасли представляет последнюю уже не в том виде, в каком она была изначально, и именно в этом состоит значение структурного метода, которым создается новая категорию объекта, относящегося не столько к области реального или рационального, сколько к области функционального. Итак, применение этого метода позволит и навести порядок в самой системе трудового законодательства, максимально уменьшив число пробелов и эффективно распределив властный элемент по уровням правового регулирования (Федерация, ее субъекты и даже муниципальные образования), и "прикрепить" новую систему отрасли к другим нормативным массивам (например, принятие нового Гражданского кодекса и обновление последним системы субъектов гражданского права, в первую очередь корпоративных, ставит на повестку дня вопрос о правовой регламентации трудовых отношений внутри таких субъектов), достигая более общей цели - непротиворечивости всего законодательства.

Кроме того, нельзя не отметить и то, что применение такого подхода хорошо вписывается в целый комплекс научных исследований, развивающихся в настоящее время на базе информатики и кибернетики.

**Список литературы**

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

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

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