

УДК 342.52

А. В. Карпушкин

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПРОФСОЮЗУ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ В СУБЪЕКТЕ РФ

Аннотация. В предлагаемой статье рассматриваются вопросы правовой возможности и проблемы необходимости включения профессиональных союзов в круг субъектов права законодательной инициативы. Используя анализ норм Конституции РФ, федерального и регионального законодательства, автор обосновывает возможность наделения профсоюзов таким правом на региональном уровне.

Ключевые слова: конституция, право законодательной инициативы, профсоюз, законодательный орган.

Abstract. In the present article examines the legal possibilities and problems of necessity to include trade unions in the range of subjects of the right of legislative initiative. Using the analysis of the norms of the Constitution of Russia, the federal and regional legislation, argues the possibility of giving a right to the trade unions at the regional level.

Keywords: constitution, right of legislative initiative, trade union, legislature.

Как справедливо отмечает М. В. Баглай, «в каждом государстве желание внести законопроект в парламент присуще многим органам, организациям и должностным лицам, но если бы все они осуществили свое желание, то работа законодательного органа оказалась бы заблокированной» [1]. Ведь в отличие от простого обращения в парламент право законодательной инициативы порождает обязанность законодателя рассмотреть предложенный законопроект с задействованием определенных сил и временными затратами [2]. Иными словами, «право законодательной инициативы представляет собой право управомоченного на то Конституцией субъекта внести в Государственную Думу законопроект, что порождает обязанность Государственной Думы рассмотреть данный законопроект. Именно этим – обязанностью Государственной Думы в установленных Конституцией и конкретизирующими ее актами формах рассмотреть законопроект – законодательная инициатива указанных в ч. 1 ст. 104 Конституции субъектов отличается от других правотворческих предложений, которые могут вноситься иными органами и лицами» [3].

Очевидно, что предоставление права законодательной инициативы слишком широкому кругу субъектов парализует работу парламента. Необходимость обеспечения нормальной работы законодательного органа вынуждает на конституционном уровне строго ограничить круг субъектов, наделенных правом вносить законопроекты. При этом в целях реализации граждана-

ми закреплённого ст. 32 Конституции РФ права участвовать в управлении делами государства граждане и организации, не наделённые правом законодательной инициативы, могут вносить законопроекты через субъекты, наделённые таким правом.

Анализ ч. 1 ст. 104 Конституции РФ позволяет выделить две группы субъектов права законодательной инициативы: субъекты, не связанные компетенционными рамками (Президент РФ, депутаты Государственной Думы РФ, Совет Федерации и его члены, Правительство РФ, законодательные органы субъектов РФ), и субъекты, обладающие правом законодательной инициативы только по вопросам их ведения (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ).

На региональном уровне федеральный законодатель регулирует вопрос определения круга лиц и органов, обладающих правом вносить законопроекты в представительные органы субъектов РФ на основе как императивного, так и диспозитивного методов. Это следует из норм ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти», устанавливающих обязательный перечень субъектов права законодательной инициативы и в то же время предоставляющих право субъекту РФ самостоятельно расширить этот круг по своему усмотрению (ч. 1 ст. 6) [4].

Так, в Законодательное Собрание Пензенской области законопроекты могут вносить: население Пензенской области при наличии не менее 5 тыс. подписей избирателей, Председатель и депутаты Законодательного Собрания, Губернатор Пензенской области, Правительство Пензенской области, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представители от Законодательного Собрания Пензенской области и Правительства Пензенской области, Пензенский областной суд, арбитражный суд Пензенской области, прокурор Пензенской области, главный федеральный инспектор по Пензенской области, представительные органы муниципальных образований [5]. Некоторые субъекты РФ наделяют правом законодательной инициативы и профсоюзы [6], вопросам оправданности и необходимости чего и посвящена настоящая работа.

Диспозитивность перечня субъектов рассматриваемого права на уровне субъекта РФ по сравнению с перечнем этих субъектов общедоказательного уровня выражается (через Конституцию (Устав) субъекта Федерации) в возможности дополнительного включения в этот перечень ещё и других субъектов – иных органов, общественных объединений и граждан, проживающих на территории данного субъекта Федерации. Последнее, как замечает Н. А. Тузов, можно считать соответствующим факультативным выражением предписаний ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ о многонациональном народе Российской Федерации как носителе суверенитета и единственном источнике власти в ней, а потому осуществляющем свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления [7].

Вместе с тем при очерчивании круга субъектов права законодательной инициативы на уровне субъекта РФ, как и на федеральном уровне, действует тот же принцип определения уже самим субъектом РФ его исчерпывающего перечня. Различный политический и профессиональный вес таких субъектов права может приводить к внесению непроработанных законопроектов и осложнению законотворческой деятельности. Отсюда следует, что важными

критериями при определении субъекта законодательной инициативы являются его способность определить научную доктрину, кладущуюся в основу законопроекта; основные положения будущего закона; выявление и обоснование общественной потребности в правовой регламентации той или иной сферы общественных отношений.

При этом объективная потребность в правовом регулировании социальных отношений общества в целом неразрывно связана с необходимостью принятия законов, отражающих интересы определенных групп населения. Это вытекает из ст. 7 Конституции РФ, провозглашающей Россию социальным государством. Как указывает В. Е. Чиркин, основы социальной системы – это взаимоотношения классов, наций, различных социальных и профессиональных общностей, которые составляют фундамент действующего социального порядка. В осуществлении такого порядка большую роль играют соглашения между государством и общественными объединениями, а также между различными социальными и профессиональными группами. В российском асимметричном обществе социальное партнерство по объективным причинам возможно только до определенных пределов, так как наряду с совпадающими интересами (в развитии общества, в избегании социальных потрясений и т.д.) отдельные группы, к примеру работодатели и работники, имеют различные, порой противоположные интересы [8]. Сущность социального государства как раз и состоит как в защите социально слабых слоев через распределение экономических благ и предоставление социальных услуг (здравоохранение, образование, пенсионное обеспечение и др.), так и в установлении на основе закона партнерских отношений между трудом и капиталом.

Следовательно, реализуя принципы социальной справедливости, само государство должно законодательно защищать не только публичные, т.е. общественные интересы, но и обеспечивать интересы отдельных групп населения. И наиболее остро этот вопрос стоит в сфере социально-трудовых отношений.

В силу ст. 8, 22 и 192 ТК РФ [9] работодатель принимает локальные нормативные акты, имеет право требовать от работника исполнения им своих трудовых обязанностей, соблюдения локальных норм, может привлекать работника к дисциплинарной ответственности. То есть работодатель обладает определенными властными полномочиями, которые реализует в том числе и путем принуждения. При этом он обладает административными ресурсами и большей экономической мощью, чем работник. Работник не наделен такими полномочиями. Он и работодатель соотносятся как подчиненный и властвующий. Объективное неравенство сторон трудовых отношений порождает необходимость в механизме гарантированности и правовой защищенности прав и законных интересов работника как представителя более слабой стороны трудовых правоотношений.

Для представления и защиты своих прав работники объединяются в профессиональные союзы, которые в силу закона наделены рядом прав, в том числе на участие в социальном партнерстве, в осуществлении контроля за соблюдением трудового законодательства и др. (разд. II и XIII ТК РФ). На сегодняшний день профсоюзы являются самым массовым и влиятельным общественным объединением, которое активно взаимодействует с органами государственной власти, заключает договоры и соглашения с правительством и работодателями.

Однако в условиях российской правовой действительности этого не достаточно. Для эффективного сбалансирования интересов работников и работодателей необходима не только защита прав работников в уже очерченных законом рамках, но и возможность профсоюза воздействовать на правотворческий процесс в сфере трудового права. Согласно ст. 11 ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», проекты законодательных актов, затрагивающих социально-трудовые права работников, рассматриваются федеральными органами государственной власти с учетом предложений общероссийских профсоюзов и их объединений (ассоциаций). Проекты нормативных правовых актов, затрагивающих социально-трудовые права работников, рассматриваются и принимаются органами исполнительной власти, органами местного самоуправления с учетом мнения соответствующих профсоюзов. Профсоюзы вправе выступать с предложениями о принятии соответствующими органами государственной власти законов и иных нормативных правовых актов, касающихся социально-трудовой сферы [10].

Данные законоположения неоправданно ограничивают роль профсоюзов в законотворческом процессе, по своей сути являются демагогическими, так как не порождают обязанности законодателя рассматривать правотворческое предложение в том порядке, какой предусмотрен для рассмотрения законопроектов. Вместе с тем меняющиеся условия жизни, экономическая ситуация, развитие науки и техники (вытеснение ручного труда автоматизированным) изменяют содержание взаимоотношений «работодатель – работник», что вызывает необходимость в своевременном и адекватном законодательном урегулировании конкретных аспектов меняющихся трудовых отношений для обеспечения интересов наименее защищенных групп (работников) и устранения образующихся пробелов или коллизий права.

Закон не может быть оторванным от жизни, иначе он в лучшем случае утратит свое регулятивное значение. Региональный законодатель, в соответствии со ст. 72 и 73 Конституции РФ принимающий законы в пределах своей компетенции и по предмету совместного ведения Федерации и субъекта РФ, не всегда своевременно приводит правовое регулирование трудовых отношений в соответствие с уже объективно изменившейся ситуацией. Такое запаздывание неизбежно в силу большого массива правотворческих задач, стоящих перед законодателем. В связи с этим очевидна необходимость наличия на региональном уровне субъекта права законодательной инициативы, который одновременно видел бы происходящие изменения «изнутри», был бы способен выразить интересы отдельных групп населения (работников) и обладал бы необходимым потенциалом для осуществления этой функции. При этом важным аспектом является не только обеспечение своевременности внесения необходимых законопроектов, но и конституционно-правовая обусловленность защиты интересов через право законодательной инициативы своих представителей некоторых (а не всех) групп населения. Чрезвычайное разнообразие общностей, групп, ассоциаций по различным интересам не означает автоматического предоставления им рассматриваемого права. Наделение правом законодательной инициативы, к примеру, общества собаководов не может рассматриваться как необходимое. В то же время неравенство сторон трудовых отношений обуславливает такую необходимость в отношении представления интересов работников как наименее защищенной стороны.

В свете изложенного становится очевидной целесообразность наделяния профсоюза правом законодательной инициативы по вопросам социально-трудовых отношений на региональном уровне. На это указывают как конституционные требования законодательной защиты отдельных слоев общества, необходимость обеспечения гибкости и своевременности правового регулирования социально-трудовых отношений, так и наличие конституционно-правовых условий предоставления рассматриваемого права профсоюзу на уровне субъекта РФ.

Список литературы

1. **Баглай, М. В.** Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. – М., 2006. – С. 553.
2. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.
3. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина и Л. В. Лазарева. – М.: Эксмо, 2010.
4. ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
5. Устав Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (с изменениями) // Пензенские вести. – 1996. – № 133–134.
6. Закон Республики Мордовия «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 13.06.1996 № 22-3 // Ведомости ГСРМ. – 1996. – № 11.
7. **Тузов, Н. А.** О праве судебной законодательной инициативы / Н. А. Тузов // Законодательство и экономика. – № 3. – 2005.
8. **Чиркин, В. Е.** Конституционное право России / В. Е. Чиркин. – М., 2006. – С. 90–91.
9. Трудовой кодекс РФ // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ч. I. – Ст. 3.
10. ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (с изменениями) от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 148.

Карпушкин Алексей Валентинович
кандидат юридических наук, кафедра
гражданско-правовых дисциплин,
Пензенский государственный
университет

E-mail: karpuschckin@yandex.ru

Karpushkin Aleksey Valentinovich
Candidate of juridical sciences,
sub-department of civil disciplines,
Penza State University

УДК 342.52

Карпушкин, А. В.

Конституционно-правовые вопросы предоставления профсоюзу права законодательной инициативы в субъекте РФ / А. В. Карпушкин // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2010. – № 2 (14). – С. 3–7.