



Коми Республикаса оланпöдүв Ёрд

Конституционный Суд Республики Коми

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КОМИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Конституционного Суда Республики Коми

по делу о проверке конституционности статей 2 и 3 Закона Республики Коми от 5 мая 2014 года № 30-РЗ «О Дне Республики Коми» по жалобе гражданки Мостовой Татьяны Владимировны

г. Сыктывкар

22 октября 2019 года

Конституционный Суд Республики Коми в составе председательствующего В.В. Кретова, судей Д.Н. Басманова, Н.В. Боковой,

с участием представителя Государственного Совета Республики Коми Л.И. Черняевой – заместителя начальника Правового управления Аппарата Государственного Совета Республики Коми, И.Н. Кипрушевой – консультанта - эксперта отдела конституционного и социального законодательства Государственно-правового управления Главы Республики Коми, Г.И. Гусейновой – ведущего юрисконсульта юридического отдела Министерства финансов Республики Коми, А.В. Ускирева – начальника управления труда Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Коми, Е.Ю. Шмидт – консультанта отдела анализа и развития законодательства в сфере социальной защиты населения Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Коми,

руководствуясь частью третьей статьи 96 Конституции Республики Коми, пунктом 2 части первой статьи 3, статьями 90, 91, 92 и 93 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности статей 2 и 3 Закона Республики Коми от 5 мая 2014 года № 30-РЗ «О Дне Республики Коми».

Поводом к рассмотрению явилась жалоба гражданки Т.В. Мостовой, а основанием для рассмотрения - обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Коми оспариваемые заявительницей законоположения.

Жалоба Т.В. Мостовой является допустимой в соответствии со статьей 91 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми».

Заслушав сообщение судьи-докладчика Д.Н. Басманова, объяснения представителей сторон, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Коми

у с т а н о в и л:

1. Законом Республики Коми от 5 мая 2014 года № 30-РЗ «О Дне Республики Коми» (далее - Закон «О Дне Республики Коми») установлен государственный праздник – День Республики Коми, который является дополнительным нерабочим праздничным днем, отмечаемым ежегодно 22 августа.

В соответствии со статьей 2 этого Закона предоставление дополнительного нерабочего праздничного дня в органах государственной власти Республики Коми, в государственных органах Республики Коми, государственных учреждениях Республики Коми осуществляется за счет средств республиканского бюджета Республики Коми, предусмотренных на содержание указанных органов и учреждений.

При этом, вопросы предоставления дополнительного нерабочего праздничного дня в федеральных органах исполнительной власти и их

территориальных органах, органах местного самоуправления в Республике Коми, организациях, финансируемых за счет средств федерального или местных бюджетов, а также в организациях иных форм собственности, расположенных на территории Республики Коми решаются ими самостоятельно (статья 3 Закона «О Дне Республики Коми»).

В Конституционный Суд Республики Коми обратилась гражданка Т.В. Мостовая с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод ее и ее малолетних подопечных статьями 2 и 3 Закона «О Дне Республики Коми».

Как следует из жалобы, работодателем не предоставляется заявительнице дополнительный оплачиваемый нерабочий праздничный день в связи с празднованием Дня Республики Коми, так как такая обязанность не предусмотрена оспариваемыми законоположениями. Такое правовое регулирование Т.В. Мостовая считает дискриминационным и нарушающим ее конституционные права, гарантированные статьей 38 Конституции Республики Коми. Также заявительница указывает, что в связи с объявлением Дня Республики Коми дополнительным нерабочим праздничным днем для организаций, финансируемых из средств муниципального образования городского округа «Усинск», 22 августа муниципальные дошкольные образовательные организации не работают, что влечет нарушение гарантированных статьей 44 Конституции Республики Коми права ее малолетних подопечных на образование.

2. В органах местного самоуправления и в учреждениях, финансируемых за счет бюджета муниципального образования городского округа «Усинск», дополнительный нерабочий праздничный день в связи с празднованием 22 августа Дня Республики Коми установлен Решением Совета муниципального образования городского округа «Усинск» от 10 июля 2014 года № 370 «Об установлении дополнительного нерабочего праздничного дня», а не оспариваемыми заявительницей законоположениями.

В силу положений пункта 2 части первой статьи 3 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми» Конституционный Суд Республики Коми разрешает дела о соответствии Конституции Республики Коми по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан нормативным правовым актом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Таким образом, принимая во внимание приведенные выше законоположения, проверка Конституционным Судом Республики Коми оспариваемых заявительницей норм Закона «О Дне Республики Коми» на соответствие их положений статье 44 Конституции Республики Коми в связи с установлением 22 августа дополнительного нерабочего праздничного дня для работников муниципальных дошкольных образовательных организаций на территории муниципального образования городского округа «Усинск» в настоящем деле недопустима, дело в этой части подлежит прекращению по основаниям, предусмотренным пунктом 2 части первой статьи 39 и статьи 63 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми».

Конституционный Суд Республики Коми в соответствии со статьями 68, 80 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми» выносит постановления и определения только по предмету, указанному в обращении и лишь в отношении той части акта, конституционность которого подвергается сомнению.

В связи с изложенным, предметом проверки Конституционного Суда Республики Коми по настоящему делу являются взаимосвязанные положения статей 2 и 3 Закона «О Дне Республики Коми» в той мере, в какой они не предполагают предоставление в связи с празднованием 22 августа Дня Республики Коми за счет средств республиканского бюджета Республики Коми дополнительного нерабочего праздничного дня гражданам, осуществляющим трудовую деятельность в организациях, финансируемых из иных источников, не связанных с республиканским бюджетом Республики Коми.

3. Конституция Республики Коми провозглашает высшей ценностью человека, его права и свободы, их признание, соблюдение и защита являются обязанностью Республики Коми (статья 4), государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина (статья 17), каждый имеет право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации (статья 38 часть вторая). Аналогичные гарантии содержатся в статьях 7, 19 и 37 Конституции Российской Федерации.

Оспариваемые заявительницей законоположения относятся к сфере трудового права, целями которого являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей (статья 1 Трудового кодекса Российской Федерации). Трудовое законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, как это предусмотрено статьей 72 (пункт «к» части первой) Конституции Российской Федерации. При этом согласно абзацу четвертому части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации федеральные органы государственной власти уполномочены на 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.

Также частью второй статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации определено право органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять самостоятельное правовое регулирование в сфере 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 средств соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в системе действующего правового регулирования разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по данному вопросу должно осуществляться на основе Конституции Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение вопросов материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе вопросы оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации, относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), по данным вопросам органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (подпункт 1 пункта 2 и пункт 3.1 статьи 26.3). Принятие указанных актов является основанием для возникновения расходных обязательств субъекта Российской Федерации, как это следует из Бюджетного кодекса Российской Федерации, который, допуская в целом возможность самостоятельного

установления расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований, тем не менее предусматривает определенные ограничения в отношении порядка и условий введения новых расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований, которые в силу требований статьи 71 (пункты «в», «ж»), 72 (пункты «а», «н» части 1), и 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации должны соблюдаться.

При реализации дискреционных полномочий по предоставлению дополнительного нерабочего праздничного дня и связанных с ним выплат, законодатель Республики Коми обязан соблюдать баланс частных и публичных интересов, в том числе принимать во внимание социально-экономическое положение Республики Коми и финансовые возможности ее бюджета, при определении круга лиц, которым может быть предоставлен дополнительный нерабочий праздничный день, руководствоваться положениями бюджетного законодательства Российской Федерации.

В соответствии со статьей 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году и плановом периоде за счет средств соответствующих бюджетов.

Статьями 7, 8, 65, 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлен подход, в соответствии с которым расходная часть каждого уровня бюджета бюджетной системы Российской Федерации формируется в строгом соответствии с основными принципами разграничения полномочий между разными уровнями государственной власти.

Это положение, в свою очередь, корреспондирует статье 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации, раскрывающей содержание принципа самостоятельности бюджетов, который означает недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Применительно к рассматриваемым правоотношениям, реализация принципа самостоятельности бюджетов выражается в недопустимости установления органами государственной власти Республики Коми расходных обязательств, исполнение которых не будет обеспечено собственными средствами республиканского бюджета и, как следствие, потребует привлечения средств федерального бюджета.

Таким образом, реализация законодателем Республики Коми своих дискреционных полномочий по установлению государственного праздника – Дня Республики Коми и по определению круга работников, для которых этот день является дополнительным нерабочим праздничным, напрямую зависит от уровня наполнения бюджета соответствующими доходами, обеспечивающими возможность самостоятельного исполнения им своих расходных обязательств.

Данное обстоятельство, в свою очередь, на основании статьи 26.14 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и пункта 5 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации является тем ограничительным фактором и элементом объективного критерия, подлежащего применению при решении вопроса о наличии у субъекта Российской Федерации полномочий по самостоятельному установлению дополнительных гарантий и их размера.

Одной из основ конституционного строя Российской Федерации является местное самоуправление, которое исходя из предписаний статьи 12 Конституции Российской Федерации осуществляется самостоятельно, в пределах своих полномочий. Эти предписания конкретизированы в пункте 2 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части второй статьи 18 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которыми финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

Исходя из предписаний части первой статьи 8 и статьи 189 Трудового кодекса Российской Федерации работодатель вправе самостоятельно определить режим работы и времени отдыха в правилах внутреннего трудового распорядка, которые являются локальным нормативным актом и не могут противоречить положениям Трудового кодекса Российской Федерации.

Статья 8 (часть 1) Конституции Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя провозглашает свободу экономической деятельности. Принципом экономической свободы предопределяются конституционно гарантируемые правомочия, составляющие основное содержание конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Реализуя данное право, закрепленное в статье 34 (часть 1) Конституции Российской Федерации, граждане вправе определять сферу этой деятельности и осуществлять соответствующую деятельность в индивидуальном порядке либо совместно с другими лицами, самостоятельно выбирать экономическую стратегию развития бизнеса, использовать свое имущество с учетом

установленных Конституцией Российской Федерации гарантий права собственности (статья 35, часть 3).

Предпринимательская деятельность представляет собой самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, цель которой - систематическое извлечение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Это означает, что работодатель в целях эффективной экономической деятельности и рационального управления имуществом вправе самостоятельно, исходя из финансовых возможностей, под свою ответственность принимать необходимые организационные решения (в том числе предоставление работникам дополнительного времени отдыха - нерабочего праздничного дня), является правом, а не обязанностью работодателя, если иное не установлена законом.

При этом конституционным критерием соотношения между свободой экономической деятельности и проводимым государством правовым регулированием служат конституционные принципы, такие как справедливость, соблюдение баланса интересов, прав и свобод, в силу которых Российская Федерация является правовым государством.

В соответствии с конституционно-правовыми предписаниями к исключительным предметам ведения Российской Федерации относится регулирование прав и свобод человека и гражданина (пункт «в» части первой статьи 71 Конституции Российской Федерации).

При этом защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов (пункт «б» части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации), которая, применительно к рассматриваемым правоотношениям, может осуществляться путем установления дополнительных правовых предписаний, имеющих целью защиту того или иного права, что не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле пункта «в»

части первой статьи 71 Конституции Российской Федерации, так как имеет вторичный производный характер.

Субъекты Российской Федерации вправе наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным законом, устанавливать в своем законе дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов их реализации с учетом региональных особенностей (условий) и с соблюдением конституционных требований о непротиворечии нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина в форме иной, нежели федеральный закон.

При осуществлении соответствующего правового регулирования органы государственной власти субъектов Российской Федерации ограничены предписаниями части третьей статьи 55 Конституции Российской Федерации. Принимая решение об установлении государственного праздника и о предоставлении в связи с этим дополнительного выходного праздничного дня для неопределенного круга работников, осуществляющих трудовую деятельность на территории субъекта Российской Федерации, законодатель не вправе осуществлять подобное регулирование без его полного обеспечения за счет соответствующего бюджета. Иное приводило бы к нарушению баланса частных и публичных интересов, безусловно влекло ограничение охраняемых прав и свобод (права на осуществление предпринимательской деятельности, права на вознаграждение за труд и др.), принятию субъектом Российской Федерации на себя исключительных полномочий Российской Федерации.

Праздничный нерабочий день, по своей правовой природе является категорией трудового законодательства, согласно статьям 106 и 107 Трудового кодекса Российской Федерации является временем отдыха, то есть временем, в течение которого работник свободен от исполнения трудовых

обязанностей и которое он может использовать по своему усмотрению. При этом из взаимосвязи указанных норм с общими началами трудового законодательства следует, что наряду с другими видами времени отдыха нерабочий праздничный день относится к числу основ трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними гарантий.

В статье 112 Трудового кодекса Российской Федерации содержится перечень нерабочих праздничных дней, установлены соответствующие гарантии. Вместе с тем, учитывая многонациональный состав населения, проживающего в Российской Федерации, многообразие культур и традиций, не все соответствующие вопросы могут быть урегулированы на федеральном уровне. При этом, исходя из положений статьи 73 Конституции Российской Федерации, субъекты Российской Федерации наделены правом осуществлять собственное правовое регулирование по вопросам, не отнесенным к исключительным полномочиям Российской Федерации или к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с этим, субъекты Российской Федерации обладают полномочием по установлению на своей территории региональных праздников и памятных дат.

Учитывая историческую значимость становления государственности Республики Коми принят закон от 5 мая 2014 года № 30-РЗ «О Дне Республики Коми», которым день образования Республики Коми объявлен Днем Республики Коми. Тем самым, Государственный Совет Республики Коми правомерно реализовал свои полномочия.

При этом исходя из того, что принятие Закона «О Дне Республики Коми» повлекло возникновение расходных обязательств республиканского бюджета Республики Коми, законодатель императивно определил, что дополнительным нерабочим праздничным День Республики Коми является для работников государственных органов, органов государственной власти и государственных учреждений, финансируемых из средств бюджета Республики Коми (статья 2 Закона). При этом законодатель предусмотрел,

что решение вопроса об объявлении Дня Республики Коми дополнительным нерабочим праздничным днем для работников организаций, финансируемых из иных источников, принимается их работодателями самостоятельно (статья 3).

Подобное правовое регулирование влечет повышение, в сравнении с установленным на федеральном уровне, трудовых прав и гарантий, отвечает цели соблюдения баланса частного и публичного интереса, соответствует конституционным принципам равенства, справедливости и соразмерности. При этом объективным критерием для подобной дифференциации правового положения лиц, находящихся в сходной ситуации, выступает относимость работодателя к средствам бюджета Республики Коми.

Как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе её статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), допускающих такие различия, если они объективно оправданны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления от 21 мая 2001 года № 8-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 3 февраля 2010 года № 3-П, от 27 февраля 2012 года № 3-П, от 15 октября 2012 года № 21-П, от 19 февраля 2018 года № 9-П и др.).

Подобное регулирование корреспондирует правоприменительной практике Комитета по правам человека, осуществляющего контроль за реализацией Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, согласно которой право на равенство перед законом и на равную защиту закона без всякой дискриминации не означает, что любые различия и условия в обращении являются дискриминационными, в связи с чем дифференциация, основанная на резонных и объективных

критериях, не равнозначна запрещенной дискриминации по смыслу статьи 26 Пакта (пункт 13 решения Комитета от 9 апреля 1987 года № 182/1984).

Кроме того, расширение круга лиц, имеющих право на предоставление за счет средств республиканского бюджета Республики Коми дополнительного нерабочего праздничного дня, на чем настаивает заявительница в обращении, предполагает внесение соответствующих изменений в действующее законодательство и не относится к компетенции Конституционного Суда Республики Коми, как она определена статьей 96 Конституции Республики Коми и статьей 3 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми». Заявитель фактически ставит вопрос о расширении сферы действия данной нормы. Между тем его разрешение является исключительной прерогативой законодателя.

Таким образом, по своему конституционно-правовому смыслу статьи 2 и 3 Закона Республики Коми от 5 мая 2014 года № 30-РЗ «О Дне Республики Коми» не могут рассматриваться как ограничивающие, умаляющие или иным образом нарушающие права и свободы человека и гражданина, в том числе и права заявительницы, гарантированные статьями 4 и 38 Конституции Республики Коми.

На основании изложенного, руководствуясь частью третьей статьи 96 Конституции Республики Коми, частью первой статьи 66, частями первой, второй, третьей и четвертой статьи 68, статьями 69, 91, 93 и 94 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми», Конституционный Суд Республики Коми

п о с т а н о в и л:

1. Признать соответствующими статье 38 Конституции Республики Коми статьи 2 и 3 Закона Республики Коми от 5 мая 2014 года № 30-РЗ «О Дне Республики Коми» в той мере, в какой на их основании дополнительный выходной праздничный день в связи с празднованием 22 августа Дня Республики Коми предоставляется за счет средств республиканского

бюджета Республики Коми исключительно работникам органов государственной власти Республики Коми, государственных органов Республики Коми и государственных учреждений Республики Коми.

2. Прекратить производство по настоящему делу в части проверки соответствия статей 2 и 3 Закона Республики Коми от 5 мая 2014 года № 30-РЗ «О Дне Республике Коми» статье 44 Конституции Республики Коми.

3. Согласно статье 73 Закона Республики Коми «О Конституционном Суде Республики Коми» настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному официальному опубликованию в журнале «Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми» и размещению на официальном сайте Республики Коми в информационно-коммуникационной сети «Интернет» в сетевом издании «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации» (<http://law.rkomi.ru>).

Конституционный Суд Республики Коми



