

К. Л. Томашевский, доктор юридических наук, доцент профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Учреждения образования Федерации профсоюзов Беларуси «Международный университет «МИТСО», председатель общественного объединения «Сообщество трудового права»

УДК 349.2

МОДЕЛЬНЫЙ ТРУДОВОЙ КОДЕКС КАК ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ПУТЬ ГАРМОНИЗАЦИИ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Аннотация

В статье анализируются исторический опыт и перспективные пути гармонизации законодательства о труде в государствах – членах СНГ и ЕАЭС. Обосновывается структура Модельного Трудового кодекса для государств – членов СНГ с учетом сравнительного анализа лучшего опыта кодификаций трудового законодательства на евразийском правовом поле.

Ключевые слова: модельный трудовой кодекс, гармонизация, ЕАЭС, СНГ, трудовое законодательство.

Введение

Модельное законодательство достаточно активно использовалось в рамках такого интеграционного межгосударственного образования, как Содружество Независимых Государств (СНГ) с начала 1990-х гг. применительно к различным отраслям права, включая трудовое право.

В науке трудового права, депутатами парламентов государств – участников СНГ, международными чиновниками органов СНГ обсуждается вопрос о целесообразности разработки модельного кодифицированного закона о труде. Несмотря на то что отдельные аспекты систематизации и гармонизации законодательства о труде в рамках евразийского региона применительно к трудовым отношениям ранее затрагивались в работах ряда исследователей (Г. А. Василевича, С. Ю. Головиной, Н. Л. Лютова, И. В. Шестеряковой и др.), до конца этот вопрос так и не решен. Актуальность ему придает то, что в последнее время активизировался процесс разработки Модельного Трудового кодекса государств – членов СНГ (далее – МТК). В связи с этим в статье обратимся к истори-

ческому опыту разработки МТК, а также к иным перспективным направлениям сближения трудового законодательства в СНГ и Евразийском экономическом союзе (далее – ЕАЭС).

Основная часть

В юридической литературе отмечалось, что «основной функцией модельного акта является определение вектора развития общего и отраслевого правового регулирования» [1, с. 9]. При этом большинство ученых-юристов сходятся во мнении, что модельные законы, в том числе кодексы, – это акты «мягкого» права. Причем в юридической науке господствует точка зрения, согласно которой это акты «мягкого» международного права, другой менее распространенный взгляд относит их к актам «мягкого» интеграционного, или, иначе говоря, наднационального права. Полагаем, что между этими подходами нет непреодолимого водораздела, поскольку компетенция надгосударственных органов, принимающих соответствующие модельные законы (к примеру, Межпарламентской ассамблеи СНГ), вторична и вытекает из уставных договоров соответствующих межгосударственных

объединений (в данном случае – Устава СНГ). Отталкиваясь от подходов российских ученых Ю. А. Тихомирова, С. А. Грачевой и Н. Б. Крысенковой [2, с.1–45], сделаем вывод, что нормы, включаемые в модельные законы (в том числе модельные кодексы), можно рассматривать в качестве частного случая правовых моделей, а именно межгосударственных отраслевых правовых моделей.

Далее заострим внимание на сложностях, которые возникли в связи с разработкой и в итоге непринятием МТК в СНГ. Напомним, что на протяжении 1998–2001 гг. на экспертном уровне представителями из стран – участниц СНГ велась довольно активная работа по разработке проекта МТК. Проводились сессии рабочей группы (в 1998 г. – в ФРГ; в 2000 г. – в Нидерландах), на которых в ходе подготовки проекта МТК обсуждались структура МТК и другие вопросы. В работе над проектом МТК принимали участие ведущие ученые в области трудового права и юристы-практики из Азербайджана, Беларуси, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана, Узбекистана, а также эксперты из Германии и Нидерландов. Однако до запланированного на 2001 г. рассмотрения проекта МТК в рамках Межпарламентской ассамблеи СНГ дело так и не дошло. С 2001 г. работа по данному документу была приостановлена и лишь в 2018 г. возобновилась, но уже на базе нового проекта МТК. Вероятной причиной такой приостановки стали сложности, с которыми столкнулась Россия, где длительное время разрабатывался и с большими трудностями принимался Трудовой кодекс Российской Федерации (далее – ТК России). Полагаем, что такие опасения были излишни, поскольку МТК государств – членов СНГ носит рекомендательный характер, за его основу можно было бы взять многие главы и статьи из ТК России, которые отчасти уже восприняты и учтены, например в ТК Кыргызстана.

При реформировании Трудового кодекса Республики Беларусь (далее – ТК Беларуси) в 2014 г. [3] и 2019 г. [4] также были учтены многие нормы и главы ТК России, в частности, при разработке глав об особенностях правового регулирования труда спортсменов и тренеров в сфере профессионального спорта (гл. 26-1), дистанционных работников (гл. 25-1) и норм о видах срочных трудовых договоров (ст. 17). При этом принятие МТК не потребует оперативного внесения измене-

ний и дополнений в национальные законы, эту работу можно провести в рамках планомерного и постепенного реформирования соответствующих кодексов.

Таким образом, потребность в принятии МТК в рамках СНГ по-прежнему сохраняется. Разработка и принятие модельного кодифицированного закона в сфере труда позволит сблизить трудовое законодательство не только государств – членов ЕАЭС и СНГ, что диктуется как тесными экономическими связями субъектов хозяйствования, так и растущими потоками трудящихся-мигрантов, нуждающихся в приближении уровня трудовых прав и гарантий в области оплаты труда, рабочего времени, времени отдыха, охраны труда, но с учетом состояния своих экономик и некоторых иных национальных особенностей.

Евразийская экономическая интеграция, которая в последние годы наращивает обороты, ставит перед учеными-юристами новые задачи, одна из которых видится в определении оптимальных путей гармонизации трудового и иных отраслей законодательства в рамках ЕАЭС. Сложность решения этой правовой задачи видится в том, что вначале в СНГ (применительно к МТК государств – участников СНГ), а затем в ЕврАзЭС, прекратившем свое существование с 01.01.2015 (в отношении Основ трудового законодательства ЕврАзЭС), опыт подобной гармонизации оказался не вполне успешным. Во всяком случае ни МТК СНГ, ни Основы трудового законодательства ЕврАзЭС так в итоге и не были приняты, хотя длительный период разрабатывались. Для того чтобы та же участь не постигла и процесс гармонизации законодательства в социально-трудовой сфере, в ЕАЭС нужно уже на начальном этапе определить, в каком направлении государствам-членам двигаться, какие возможности в этом вопросе предоставил Договор о ЕАЭС, какие международно-правовые и надгосударственные источники являются наиболее эффективными для целей гармонизации.

Прежде чем обосновывать собственные подходы к выбору пути гармонизации трудового законодательства государств – членов ЕАЭС кратко рассмотрим мнения других исследователей из указанных стран.

Как верно отмечал К. Д. Крылов, «с образованием Евразийского экономического союза начинается формироваться новая модель гармонизации

правовых систем входящих в него стран», в развитии которой им выделено три этапа [5, с. 12–13].

Другой российский ученый Н. Л. Лютов в 2010 г. применительно к ЕврАзЭС писал о достаточно амбициозной задаче по принятию «единого Трудового кодекса стран ЕврАзЭС», а более реалистичным считал разработку и принятие Основ трудового законодательства государств – членов ЕврАзЭС [6, с. 17–22]. Позже тот же ученый сделал вывод, что Беларуси, Казахстану и России необходимо, с одной стороны, интегрировать собственное трудовое законодательство с максимальным учетом МТС, в том числе не реализующихся в трудовом законодательстве каждого из государств по отдельности, и высказал суждение, что «принятие единого трудового кодекса представляется вполне возможным» [7, с. 39]. Дискуссионность такого подхода объясняется тем, что в ЕАЭС нет компетентного органа, который мог бы принять единый трудовой кодекс, распространяющийся на три суверенных государства, имеющих собственные правовые системы (причем существенно отличающиеся). В современной ситуации отсутствия в ЕАЭС надгосударственного органа парламентского типа и таких видов принимаемых в рамках Союза актов, как законы и кодексы, вести речь о принятии единого ТК между государствами-членами по меньшей мере преждевременно.

Приведем взгляды относительно перспектив гармонизации трудового права в рамках ЕАЭС двух казахстанских ученых-юристов Т. М. Абайдельдинова и С. Ж. Сулейменовой: «Гармонизация трудового законодательства государств ЕАЭС должна осуществляться не прибегая к унификации его норм, а путем сближения на основе теории трансформации. Государства, не создавая наднациональные законодательные органы, ратифицируют выработанные уполномоченными ими органами соглашения о труде, которые учитывают национальные особенности каждого государства, и на основе общепризнанных международных принципов и стандартов вырабатывают объединяющие и устраивающие государства правовые проекты решений. Данные проекты каждое государство ЕАЭС принимает в качестве законов, ратифицируя их в национальных парламентах. При этом государства ЕАЭС сохраняют суверенитет, политическую самостоятельность, оставаясь субъектами международных отношений и международного трудового права» [8, с. 354]. От себя добавим, что с переходом в будущем от ЕАЭС

к Евразийскому Союзу могут открыться перспективы и для унификации законодательства о труде, но при условии, что будут сформированы надгосударственные органы парламентского типа.

Другой позиции придерживается казахстанский исследователь А. К. Надирова, которая в рамках евразийской региональной интеграции предлагает два варианта решения задачи по гармонизации и унификации трудового законодательства государств – членов ЕАЭС: «1. Могут быть созданы в виде Основ трудового законодательства стран ..., которые станут частью наднационального евразийского законодательства; 2. Могут быть разработаны модельные законы, в соответствии с которыми будут приводиться нормативные правовые базы государств – членов ЕАЭС» [9, с. 17]. На наш взгляд, оба предложенных данным автором варианта в настоящее время малоперспективны и нереализуемы в связи с отсутствием в данном Союзе согласно Договору о ЕАЭС наднациональных органов парламентского типа, при том что ни Высший совет, ни Евразийская экономическая комиссия не обладают правом принимать наднациональные акты в форме законов, кодексов (даже модельных) или Основ законодательства.

Интересное мнение было высказано двумя белорусскими учеными-юристами (Г. А. Василевич и С. Г. Василевич), которые предлагают «разработать общую концепцию дальнейшего совершенствования национального законодательства и формирования правоприменительной практики в государствах ЕАЭС, направленной на сближение национальных правовых систем с учетом целей функционирования ЕАЭС. Концепция сама по себе позволяет предвидеть динамику развития права на ближайшую перспективу и последовательность принятия законодательных актов, исходя из интересов граждан и государства, потребностей экономики, социальной и политической сфер» [10, с. 178]. Отчасти соглашаясь с данным предложением, следует сделать и несколько уточнений. Во-первых, разработать подобную концепцию по всему праву или законодательству представляется малоперспективным ввиду многообразия сфер правового регулирования (одни из которых требуют оперативной гармонизации как первоочередные в целях созданного Союза, другие пока в такой гармонизации не нуждаются). Во-вторых, очевидно, что подобная Концепция гармонизации (совершенствования) законодательства в социально-трудовой сфере

государств – членов ЕАЭС должна учитывать национальные особенности и включать не столь жесткие, а более мягкие модели в форме рекомендаций, адресуемые главам государств, парламентам и правительствам государств – членов ЕАЭС. В-третьих, к разработке подобной концепции или программе в рабочую группу наряду с представителями органов ЕАЭС и правительств государств – членов следует активнее привлекать ученых, социальных партнеров (в лице крупнейших национальных объединений профсоюзов и работодателей).

Обратим внимание, что Всеобщей конфедерацией профсоюзов в 2015 г. был разработан проект Принципов разработки Основ трудового законодательства (модельного Трудового кодекса) государств – членов ЕАЭС. В указанном проекте отмечается, что его целью является определение принципов разработки Основ трудового законодательства (модельного Трудового кодекса) государств – членов ЕАЭС, которые позволят в рамках Союза наметить основные подходы к решению ключевых проблем в регулировании трудовых и непосредственно связанных с ними отношений для эффективного функционирования общего рынка труда и их дальнейшее развитие; обеспечить унифицированные условия для осуществления трудовой деятельности на территории государств – членов ЕАЭС. По мнению разработчиков проекта, принятие принципов Основ трудового законодательства государств – членов ЕАЭС создаст согласованную базу для разработки унифицированного законодательного акта, устанавливающего общие начала правового регулирования в сфере трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений. Вместе с тем ни в Договоре о ЕАЭС, ни в иных действующих региональных международных договорах между Арменией, Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном и Россией (не считая Договора о создании Союзного государства), нет даже упоминания об Основах законодательства, а равно и о принципах Основ как о правовом источнике в данном Союзе. Если в ЕврАзЭС был отдельный международный договор, определявший статус Основ законодательства, порядке их разработки, принятия и реализации, то в ЕАЭС такого международного договора нет. Повторимся, что нет и надгосударственного органа в рамках ЕАЭС, наделенного подобной нормотворческой компетенцией, поэтому вопрос о принятии Основ трудового законодательства ЕАЭС на данный момент не актуален.

От анализа научных точек зрения и проекта Принципов Основ перейдем к рассмотрению наиболее перспективных и реалистичных путей гармонизации трудового законодательства государств – членов ЕАЭС.

1. Заключение или пересмотр региональных международных договоров, в особенности в сфере трудовой миграции (по перемещению трудящихся внутри ЕАЭС в целях трудоустройства, а также по гармонизированной между государствами-членами регламентации вопросов трудовой миграции извне Союза). На сегодня национальное законодательство о трудовой миграции пяти стран ЕАЭС отличается неоднородностью, несогласованностью даже в терминологии, не говоря уже о закреплении правового статуса трудящихся-мигрантов, административных процедур по квотированию (лицензированию, получению специальных разрешений на трудоустройство и т. д.), на что верно обращал внимание Р. Ш. Давлетгильдеев [11, с. 5, 18].

С помощью международного договора о внесении дополнений в Положение о ЕЭК можно было бы решить вопрос об установлении принципов гармонизации трудового законодательства, а также о наделении ЕЭК правом принимать типовые регламенты, определяющие трудовые и связанные с ними отношения при привлечении к работе трудящихся граждан государств – членов ЕАЭС или приезжающих в ЕАЭС иностранных граждан.

2. Взаимный учет (национальная рецепция) лучшего законодательного опыта регулирования трудовых и связанных с ними отношений. Такой учет весьма полезен как при внесении изменений и дополнений в ТК, принятии иных законов в сфере труда, так и при подготовке новых кодификаций трудового законодательства. Первый пример – учет многих норм и институтов ТК России 2001 г. кыргызским законодателем при принятии ТК Кыргызстана 2004 г. Второй пример – в части расположения раздела о социальном партнерстве и коллективных трудовых отношений прослеживается рецепция в ТК Казахстана 2007 и 2015 г. из ТК Беларуси.

Международно-правовая рецепция через имплементацию в национальное законодательство международных трудовых стандартов (прежде всего конвенций, пактов и договоров ООН, конвенций и рекомендаций МОТ, а также актов Совета Европы, СНГ). Несмотря на то что данный способ сближения национальных законо-

дательств пяти сравниваемых государств активно используется на протяжении более чем 25 лет независимости (после распада СССР), большого видимого эффекта он не вызвал. Этому может быть дан ряд объяснений. Во-первых, из пяти государств – членов ЕАЭС только два (Армения и Россия) являются членами Совета Европы, соответственно только они обязаны соблюдать ратифицированную ими Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Европейскую социальную хартию и ряд других документов, принятых в Совете Европы. Во-вторых, число ратифицированных (а следовательно, обязательных для государств – членов ЕАЭС) конвенций МОТ существенно различается (Казахстан – 24, Армения – 29, Беларусь – 44, Кыргызстан и Россия – более 50). Если конвенцию МОТ государство не ратифицировало, у него нет формального основания приводить в соответствие с ней свое национальное законодательство. Кроме того, частота таких ратификаций существенно отличается по странам (если в России в среднем в год может ратифицироваться 1–2 конвенции МОТ, то в Беларуси за последние 15 лет было ратифицировано всего две конвенции, причем обе 16 декабря 2019 года: Конвенция МОТ № 132 об оплачиваемых отпусках, пересмотренная в 1970 году, и Конвенция МОТ № 176 о безопасности и гигиене труда на шахтах 1995 года).

3. Разработка Модельного ТК СНГ. Несмотря на то что опыт разработки такого кодекса в 1998–2001 гг. не был результативен, о чем шла речь в начале статьи, к этому способу гармонизации трудового законодательства в 2018 г. наднациональные органы СНГ вернулись. В пользу верности этого решения можно выдвинуть как минимум три аргумента. Во-первых, все пять государств – членов ЕАЭС являются полноправными членами СНГ, что составляет почти половину от общего числа государств – участников Содружества. Во-вторых, СНГ – единственная из международных региональных организаций на постсоветском пространстве, в которой сохранился надгосударственный орган парламентского типа – Межпарламентская ассамблея, которая наделена правом принимать модельные законы (в том числе кодексы). В-третьих, учитывая модельный (необязательный как в ситуации с Основами законодательства ЕврАзЭС) характер такого способа, он может устроиться как большинство государств – членов ЕАЭС, так и в целом СНГ.

4. На начальном этапе в связи с отсутствием в ЕАЭС наднациональных органов парламентского типа можно принять **Принципы трудового законодательства государств – членов ЕАЭС** и краткосрочную (к примеру, на пять лет) **Программу гармонизации трудового законодательства государств – членов ЕАЭС** и облечь эти два документа в форму решения ЕЭК. Конечно, к этому способу гармонизации можно будет прибегнуть при условии расширения компетенции ЕЭК и отнесения к совместному предмету ведения государств – членов и ЕАЭС наряду с вопросами трудовой миграции и такого большого блока отношений, как трудовые и связанные с ними отношения.

Во-первых, достоинство такого способа гармонизации заключается в том, что решения ЕЭК обязательны для государств-членов и подлежат прямому действию и применению без последующих ратификаций или иных внутригосударственных процедур, связанных с их имплементацией. Во-вторых, утверждение принципов может направлять работу как по совершенствованию национального трудового законодательства внутри стран-членов, так и подтолкнуть к более активной разработке Модельного ТК СНГ. В-третьих, Программа гармонизации трудового законодательства государств – членов ЕАЭС создаст организационный механизм, который обеспечит планомерную совместную работу представителей государств-членов по сближению законодательства о труде в целях создания правовой основы единого рынка труда со схожими условиями труда.

В заключение отметим, что автором настоящей статьи в рамках докторского диссертационного и монографического исследования [12, с. 504–505; 13, с. 489–491] разработана примерная структура МТК государств – членов СНГ, в которой учтены удачные законодательные решения в государствах-членах (к примеру, выделение разделов в ТК Армении и Беларуси с более четким обособлением институтов, относящихся к подотраслям коллективного и индивидуального трудового права), в отдельных главах отражены институты и подинституты, которые более удачно кодифицированы в ТК России и ТК Кыргызстана. Учтены и некоторые положительные моменты ТК Казахстана и других стран – участниц СНГ (Азербайджана, Молдовы). Предлагаемая структура МТК может быть учтена в процессе разработки и принятия МТК СНГ.

Заключение

С учетом ранее проведенного нами сравнительного анализа структур ТК государств – членов ЕАЭС [14, с. 56–64], полагаем, следует продолжить дальнейшую работу по сближению данных кодек-

сов национальными парламентами на основе такой мягкой формы гармонизации трудового законодательства, как модельный ТК, к принятию которого вскоре может приступить Межпарламентская ассамблея СНГ.

Список цитированных источников

1. Шестакова, Е. В. Модельное законодательство: теоретико-правовые аспекты и практика применения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Е. В. Шестакова; Рос. акад. правосудия. – М., 2006. – 24 с.
2. Правовые модели и реальность: моногр. / О. А. Аюбян [и др.]; под общ. ред. Ю. А. Тихомирова, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлудневой. – М. : Ин-т зак-ва и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации: ИНФРА-М, 2016. – 280 с.
3. О внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 8 янв. 2014 г., № 131-3 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 24.01.2014. – 2/2129.
4. Об изменении законов : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2019 г., № 219-3 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 27.07.2019. – 2/2658.
5. Крылов, К. Д. Современные доктринальные начала гармонизации правового развития / К. Д. Крылов // Гармонизация современного трудового права : материалы секции трудового права и права соц. обеспечения VI Междунар. науч.-практ. конф. «Кутафинские чтения» «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции» / отв. ред. Э. Г. Тучкова, К. Д. Крылов. – М.: Проспект, 2014. – С. 8–14.
6. Лютов, Н. Л. Некоторые соображения по поводу гармонизации трудового законодательства в рамках ЕврАзЭС / Н. Л. Лютов // Трудовое право в России и за рубежом. – 2010. – № 3. – С. 17–22.
7. Лютов, Н. Л. Эффективность норм международного трудового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Н. Л. Лютов; Моск. гос. юрид. ун-т им. О.Е. Кутафина. – М., 2013. – 55 с.
8. Абайдельдинов, Т. М. Перспективы сближения трудового законодательства стран ЕАЭС / Т. М. Абайдельдинов, С. Ж. Сулейменова // Правовое регулирование осуществления и защиты прав физических и юридических лиц : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию проф. В. Ф. Чигира (Минск, 4-5 нояб. 2014 г.). – Минск : Право и экономика, 2014. – С. 348–355.
9. Надирова, А. К. Гармонизация трудового права в условиях евразийское региональной интеграции / А. К. Надирова. – Алматы : ИЦ ОФППИ «Интерлигал», 2016. – 246 с.
10. Василевич, Г. А. Конституционные основы имплементации международных договоров Республики Беларусь и норм интеграционного права / Г. А. Василевич, С. Г. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2015. – 203 с.
11. Давлетгильдеев, Р. Ш. Международно-правовое регулирование труда на региональном уровне : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Р. Ш. Давлетгильдеев. – Казан. фед. ун-т. Казань, 2016. – 56 с.
12. Томашевский, К. Л. Системы источников трудового права государств – членов ЕАЭС (теория и практика) / К. Л. Томашевский; университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА). – М., 2017. – 509 с.
13. Томашевский, К. Л. Источники трудового права государств – членов Евразийского Экономического Союза (проблемы теории и практики): моногр. / К. Л. Томашевский. – Минск : Междунар. ун-т «МИТСО», 2017. – 560 с.
14. Томашевский, К. Л. Проект Модельного Трудового кодекса СНГ и его сравнение с Трудовыми кодексами государств – членов ЕАЭС / К. Л. Томашевский // Законодательство. – 2019. – № 8. – С. 56–64.

Summary

The article analyzes the historical experience and promising ways of harmonization of labour legislation in the CIS and EAEU member States. The structure of the Model Labour code for the CIS member States is substantiated taking into account the comparative analysis of the best experience of codification of labour legislation in the Eurasian legal space.

Key words: model labour code, harmonization, EAEU, CIS, labour legislation

Статья поступила в редакцию 13.01.2020