

**ПРОБЛЕМЫ УНИФИКАЦИИ И ГАРМОНИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ
НАСЕЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ СНГ
В КОНТЕКСТЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЫ***

Е. Е. Орлова

ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», г. Тамбов

Рецензент д-р юрид. наук, профессор В. Г. Баев

Ключевые слова и фразы: гармонизация; занятость; имплементация; общий рынок труда; сближение; социальная поддержка безработных; трудовые мигранты; унификация.

Аннотация: Рассмотрены проблемы унификации и гармонизации законодательства в сфере занятости населения в государствах – участниках СНГ в контексте евразийской перспективы, анализируется законодательство о занятости населения в государствах – участниках СНГ в свете формирования единого правового пространства общего рынка труда. Определены принципы, этапы и уровни гармонизации законодательства о занятости в государствах – участниках СНГ в контексте евразийской перспективы.

Глобализационные процессы, происходящие в последнее время, определяют тенденции развития права и требуют диалога правовых систем, что, в свою очередь, предполагает необходимость их взаимодействия и, в конечном счете, приводит к их сближению. Поэтому, современный мир характеризуется развитием интеграционных процессов, находящих свое проявление в различных сферах правовой действительности.

После утраты характерных для 1990-х гг. иллюзий о всеобщей глобализации и однополярном мире, возглавляемом США, в настоящее время в мире очень заметен процесс политической и экономической регионализации – формирования крупных межгосударственных образований. Один из полюсов такой регионализации – Россия, а структуры, в рамках которых ведутся объединительные процессы, – Содружество Независимых Государств (СНГ), Союзное государство Беларуси и России, Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). Самый крупным региональным образованием на постсоветском пространстве является СНГ, участниками

Орлова Елена Евгеньевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры «Гражданское право и процесс», директор юридического института, e-mail: elenaorlova@yandex.ru, ТамбГТУ, г. Тамбов.

которого являются большинство государств ближнего зарубежья, и только некоторые из них – участниками ЕврАзЭС, состав которого будет пополняться другими государствами ближнего зарубежья по мере готовности.

В связи с развитием регионального правотворчества в рамках интеграционных процессов возникает много вопросов, связанных с тем, что одно и то же государство может одновременно являться участником нескольких региональных образований. В этом случае не исключается вероятность правового конфликта, связанного с противоречивым регулированием одних и тех же отношений в рамках различных региональных союзов. Результатом этого является конкуренция, дублирование и взаимонесоответственность разрабатываемых документов. Таким образом, регионализация в рамках СНГ диктует необходимость гармонизации законодательства о занятости населения на постсоветском пространстве (в рамках СНГ) и соответственно ЕврАзЭС.

Гармонизация законодательства обладает гибким и при этом универсальным характером, позволяющим согласовать, а не подчинять, сближать, а не разводить по ступеням иерархической лестницы.

В практике сотрудничества государств – участников СНГ все более явно выделяется необходимость ориентации права на реальные предметные сферы правовых отношений. Развитие процессов интеграции в рамках СНГ, формирование единого экономического пространства, интенсификация процессов миграции населения и необходимость решения задач в социальной сфере влекут за собой необходимость сотрудничества государств – участников СНГ в различных сферах общественной деятельности, в том числе в сфере занятости населения. Все это ставит перед правовой системой новые задачи: установление общих подходов государств – участников СНГ к правовому регулированию занятости населения, необходимость разработки единых правил взаимоотношений. Поэтому в условиях растущей интеграции государств – членов СНГ, формирования единого правового пространства общего рынка труда возникла необходимость во введении правовых инноваций в данной сфере. В связи с этим становится актуальным решение целого ряда проблем.

Во-первых, рынки труда государств – участников СНГ имеют общие правовые корни советского периода развития законодательства, поэтому современное законодательство о занятости государств – участников СНГ, с одной стороны, характеризуется определенным сходством, единообразием структурного построения, единством основополагающих принципов правовой регламентации в сфере занятости населения, совпадением не только правовых институтов, но и отдельных юридических конструкций. С другой стороны, анализ законодательства о занятости государств – участников СНГ позволяет сделать вывод о наличии как принципиальных, так и частных различий, неодинаковой степени нормативной проработанности, дифференциации уровня прав граждан в сфере занятости. Поэтому нормы, установленные законодательством о занятости многих государств – участников СНГ, не во всем согласуются, а нередко и противоречат друг другу. Многие нормы законодательства о занятости населения государств – участников СНГ не соответствуют также нормам международных правовых актов в сфере занятости населения.

Во-вторых, недостаточная разработанность понятийного аппарата в сфере занятости населения (основополагающих категорий: «занятость», «государственная политика в сфере содействия занятости населения», «правоотношения в сфере занятости населения», «социальная поддержка безработных» и др.), а также неопределенность круга общественных отношений в сфере занятости, требующих унифицированной регламентации, затрудняет сближение национальных законодательств о занятости населения государств – участников СНГ.

В-третьих, все государства – участники СНГ включились в мировой контекст глобализации и потоки передвижения трудовых мигрантов стали более интенсивными, в связи с чем возрос уровень нелегальной трудовой миграции. Добиться решения данной проблемы можно исключительно в рамках формирования единого правового пространства общего рынка труда государств – участников СНГ и комплексным подходом к решению проблем занятости населения.

В-четвертых, существующий Модельный закон о занятости населения, принятый Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 03.04.1999 г. [1], несколько запоздал во времени по сравнению с национальными законодательствами, так как все государства – участники СНГ приняли свои законы о занятости населения в начале 1990-х гг. Поэтому, о полной интеграции России и других государств – участников СНГ в единый союз и создания унифицированного закона о занятости, который бы устанавливал единые правовые, организационные и экономические основы занятости граждан государств – участников СНГ, говорить пока еще рано. Поэтому на первом этапе формирования единого правового пространства общего рынка труда целесообразно вести речь о принятии Основ законодательства о занятости населения государств – участников СНГ, которые способствовали бы согласованной политике занятости на территории государств – участников СНГ и включали бы в себя наиболее эффективно действующие нормы законодательства о занятости государств – участников СНГ. При этом должны учитываться уровень развития экономики, культуры, права, национальные традиции и обычаи государств – участников СНГ, не противоречащие общим демократическим принципам.

Анализ правовой базы в сфере занятости населения в государствах – участниках СНГ свидетельствует о полноте системы законодательства о занятости, в то же время его громоздкости и неэффективности.

Большая разбросанность правовых норм, регулирующих отношения в сфере занятости населения в государствах – участниках СНГ, не только затрудняет их применение, но и приводит к их несогласованности, а также препятствует формированию единого правового пространства общего рынка труда в государствах – участниках СНГ. В связи с этим возникает потребность в совместном решении общих задач и согласованных действиях.

Сближение национальных законодательств в сфере занятости государств – участников СНГ – это выработка общего курса на определение общих направлений согласованного развития национальных законодательств в сфере занятости населения, на преодоление правовых различий и выработку общих правовых решений.

Нередко наряду с термином «сближение» и даже взамен его используется термин «гармонизация» законодательства, в документах и материалах европейских сообществ (ранее и Европейского союза) данные термины нередко применяются как равнозначные. В документах, принимаемых в рамках Совета глав государств и глав правительств Межпарламентской Ассамблеи СНГ, в договорах между государствами Содружества чаще встречается термин «сближение» законодательства. В Договоре между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарных областях [2] (1996 г.) одной из целей интеграции государств является гармонизация законодательства (ст. 2), хотя в ст. 22 цели сближения и гармонизации законодательства сторон выделены как идентичные.

Согласованное развитие государств – участников СНГ в направлении развития национальных законодательств о занятости населения можно рассматривать по трем основным формам проведения:

1) *гармонизация* как согласование и выработка общих подходов, концепций развития национальных законодательств в сфере занятости, выработка общих правовых принципов и отдельных решений.

2) *сближение* как определение общего курса государств в сфере занятости, направлений, этапов и способов сближения;

3) *унификация* как разработка и введение в действие общеобязательных единообразных юридических норм (правил) в сфере занятости населения.

Основными *принципами гармонизации* (сближения, унификации) национальных законодательств в сфере занятости государств – участников СНГ являются: согласованность правового регулирования; приоритетность общепризнанных норм и принципов международного права над актами национального законодательства; синхронность принятия актов; последовательность этапов.

Гармонизация (сближение, унификация) национальных законодательств в сфере занятости государств – участников СНГ предполагает согласованную деятельность государственных органов Содружества, осуществляемую в пределах своей компетенции, последовательно с учетом следующих основных *этапов*:

– анализа и прогнозирования правовых последствий реализации конкретных актов СНГ в сфере занятости на национальном уровне при условии обеспечения целостности национальной правовой системы;

– обеспечения соответствия общепризнанным нормам и принципам национального правового регулирования занятости населения;

– осуществления конкретных юридических действий по приведению национальных законодательных и подзаконных актов в соответствие с положениями национальных законодательств государств – участников СНГ с общепризнанными нормами и принципами международного права;

– применения гармонизированных актов в сфере занятости в правоприменительной практике государственных органов государств – участников СНГ и других органов СНГ;

– оценки достигнутых результатов на межгосударственном и национальном уровнях;

– определения направлений и содержания последующих этапов интеграционного взаимодействия в сфере занятости и конкретных аспектов гармонизации (законодательства о труде, занятости и социальном обеспечении).

От тщательности осуществления работы на каждом этапе гармонизации (сближения, унификации) по интеграционному взаимодействию в сфере занятости государств – участников СНГ зависит эффективность формирования единого правового пространства общего рынка труда.

Процесс гармонизации (сближения, унификации) законодательства в сфере занятости государств – участников СНГ охватывает все уровни нормотворчества и требует применения единых правил юридической техники в части согласования норм, актов и всей системы законодательства на основе действующих правовых актов СНГ.

Определив этапы гармонизации национальных законодательств в сфере занятости государств – участников СНГ представляется необходимым выделить *уровни гармонизации* (сближения, унификации):

1) гармонизация (сближение, унификация) на межгосударственном уровне;

2) вертикальная (иерархическая) гармонизация (сближение, унификация) национального законодательства;

3) горизонтальная гармонизация (сближение, унификация);

4) гармонизация (сближение, унификация) на уровне правовой нормы в пределах отдельного правового акта.

Следует отметить, что гармонизация (сближение, унификация) национальных законодательств в сфере занятости в государствах – участниках СНГ относится не к юридической технике, а к выявлению состояния законодательства и улучшению его содержания с учетом международных норм и принципов, повышению уровня правового регулирования в сфере занятости населения.

Гармонизация двух равноправных или связанных иерархической зависимостью правовых актов должна обеспечивать единство системы права и совпадение по сути правового регулирования. Процесс гармонизации как внутри одного государства – участника СНГ, так и между всеми государствами – участниками СНГ, действующими в едином правовом пространстве общего рынка труда, затрагивает проблемы содержания нормативно-правовых актов в сфере занятости населения, их содержание.

Следовательно, гармонизация законодательства в сфере занятости населения в государствах – участниках СНГ предполагает наличие объективных условий сближения отношений в сфере занятости – наличие оснований для гармонизации. Правовой акт в сфере занятости либо создает стимул, либо оформляет уже имеющуюся интеграцию, при отсутствии этого юридическая техника не может обеспечить гармонизацию.

Вместе с тем, при наличии экономической основы сближения правового регулирования большая нагрузка ложится на механизмы юридической техники. Первые шаги в этом направлении связаны с установлением совместимости терминологии, правовых дефиниций.

В связи с проблемой унификации юридических терминов и понятий в сфере занятости, значение имеет не только определение терминов

в структуре отдельных законодательных актов в сфере занятости в одной национальной системе права. Это необходимо также для однозначного понимания предметов регулирования в пределах национального законодательства о занятости населения государств – участников СНГ.

Механизм гармонизации (сближения, унификации) национальных законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере занятости государств – участников СНГ заключается: 1) в имплементации положений основных конвенций и рекомендаций Международной Организации Труда (МОТ) в сфере занятости, Модельного акта о занятости населения в национальные законодательства государств – участников СНГ; 2) приведении действующих национальных актов в сфере занятости в соответствие с правовыми актами СНГ; 3) изъятии отдельных национальных актов в сфере занятости из системы действующего национального законодательства, не согласующихся с международными актами и актами СНГ в сфере занятости населения; 4) восполнении пробелов в национальном законодательстве в сфере занятости населения путем принятия новых правовых актов во исполнение действующих международных актов и актов СНГ в сфере занятости населения.

Таким образом, гармонизированные нормативные правовые акты в сфере занятости государств – участников СНГ должны отвечать следующим требованиям:

- содержать нормы права, соответствующие положениям конвенций и рекомендаций МОТ в действующих нормативно-правовых актах государств – участников СНГ;

- обеспечивать единообразное понимание и применение правил, содержащихся в законодательстве о занятости;

- оказывать юридическое воздействие, по возможности исключаящее (минимизирующее) необходимость принятия подзаконных актов в сфере занятости населения (инструкций, правил, положений, приказов), а в случаях, когда такая необходимость все же возникает – предусматривать необходимость их гармонизации;

- содержать механизмы и гарантии выполнения правоустанавливающих норм правовых актов в сфере занятости государств – участников СНГ, в том числе меры ответственности за противоправную деятельность и стимулы правомерной деятельности;

- предусматривать системность и внутреннюю связь национальных и международных правовых актов в сфере занятости населения.

Список литературы

1. О занятости населения : модельный закон : принят на тринадцатом пленарном заседании Межпарламент. Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 13-6 от 3 апр. 1999 г.) // Информ. бюл. Межпарламент. Ассамблеи государств – участников СНГ. – 1999. – № 21. – С. 135.

2. Договор между Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарных областях от 29 марта 2001 г. № 4/2275 : ратифицирован Федер. законом РФ от 21 мая 1996 года № 44-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 17. – Ст. 1915.

References

1. *Informatsionnyi byulleten' Mezhpardamentskoi Assamblei gosudarstv – uchastnikov sodruzhestva nezavisimyykh gosudarstv*, 1999, no. 21, p. 135.
 2. *Sobranie zakonodatel'stva RF* (Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation), 1997, no. 17, art. 1915.
-

Unification and Harmonization of Legislation in the Field of Employment in the CIS Member States in the Context of Eurasian Perspectives

E. E. Orlova

Tambov State Technical University, Tambov

Key words and phrases: common labor market; convergence; employment; migrant workers; harmonization; implementation; social support for the unemployed; unification.

Abstract: The author explored the problems of unification and harmonization of legislation in the field of employment in the CIS member states in the context of Eurasian perspectives; the employment legislation in the CIS member states with regards to the formation of single legal space of common labor market was analyzed. The principles, stages and levels of harmonization of employment legislation in the CIS member states in the context of the Eurasian perspective were defined.

© E. E. Орлова, 2015