Научная статья

УДК 349.2

DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-3-32-38

Гармонизация законодательства в сфере занятости как средство формирования общего рынка труда государств – участников СНГ в контексте евразийской перспективы

Елена Евгеньевна Орлова

Тамбовский государственный технический университет
Тамбов, Россия
elenaorlowa@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4765-092X>

Аннотация

Статья посвящена проблемам гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения государств – участников СНГ в контексте евразийской перспективы. Создание единого правового пространства государств – участников СНГ способствует эффективному функционированию общего рынка труда, структура которого определяется гармонизированными, а во многих частях и унифицированными национальными законодательствами государств – участников СНГ. Проблема гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения рассматривается в контексте решения более широкой задачи: создания единого правового пространства общего рынка труда государств – участников СНГ. В статье анализируются принципы, уровни, механизм, этапы гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения государств – участников СНГ в контексте евразийской перспективы.

Ключевые слова

гармонизация правового регулирования, сближение правовых систем, региональные интеграционные процессы, правовое пространство общего рынка труда, механизмы и средства совершенствования национальных правовых систем, сближение законодательства, унификация законодательства

Для цитирования

Орлова Е. Е. Гармонизация законодательства в сфере занятости как средство формирования общего рынка труда государств – участников СНГ в контексте евразийской перспективы // Юридическая наука и практика. 2021. Т. 17, № 3. С. 32–38. DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-3-32-38

Harmonization of Legislation in the Field of Employment as a Means of Forming a Common Labour Market of the CIS Member States in the Context of the Eurasian Perspective

Elena E. Orlova

Tambov State Technical University
Tambov, Russian Federation
elenaorlowa@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4765-092X>

Abstract

The article is devoted to the problems of harmonization of legal regulation in the field of employment of the population of the CIS member states in the context of the Eurasian perspective. The creation of a single legal space of the CIS member states contributes to the effective functioning of the common labor market, the structure of which will be determined by the harmonized, and in many parts unified national legislation of the CIS member states. The problem

© Орлова Е. Е., 2021

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2021. Т. 17, № 3. С. 32–38
Juridical Science and Practice, 2021, vol. 17, no. 3, pp. 32–38

of harmonization of legal regulation in the field of employment of the population is considered in the context of solving a broader task: creating a single legal space of the common labor market of the CIS member states. The article analyzes the principles, levels, mechanism, stages of harmonization of legal regulation in the field of employment of the population of the CIS member states in the context of the Eurasian perspective.

Keywords

harmonization of legal regulation, convergence of legal systems, regional integration processes, legal space of the common labor market, mechanisms and means of improving national legal systems, convergence of legislation, unification of legislation

For citation

Orlova E. E. Harmonization of Legislation in the Field of Employment as a Means of Forming a Common Labour Market of the CIS Member States in the Context of the Eurasian Perspective. *Juridical Science and Practice*, 2021, vol. 17, no. 3, pp. 32–38. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-3-32-38

Проблема занятости населения и борьба с безработицей является одной из ключевых повесток интеграционных, политических, правовых и социально-экономических процессов на национальном, региональном и глобальном уровнях. Решение этого вопроса всё чаще требует учета не только внутригосударственного, но и международного контекста. Локальные (национальные) рынки труда с каждым годом всё более глобализируются, встраиваются в систему общего рынка, подвергаются жесткому воздействию миграционных процессов, что приводит к обострению проблемы безработицы в принимающих трудовых мигрантов странах. Человеческая цивилизация окончательно вступила на путь сближения и интеграции, что связывается с тенденцией к универсализации общественных отношений и их регуляторов [1, с. 27].

Одним из ответов на этот вызов должно стать создание эффективных механизмов политико-правового регулирования этих сложнейших процессов. В противном случае хаотизация рынка труда, неконтролируемое повышение уровня безработицы грозит стать одним из факторов глубокого системного кризиса с серьезными социально-экономическими и политическими последствиями. В этом смысле уже давно высказываются предложения по созданию технологий сближения национальных правовых систем в целях создания наиболее устойчивой системы распределения, обмена и рационального использования рабочей силы в государствах – участниках СНГ, установления единых принципов правового регулирования в сфере трудоустройства и занятости населения. В связи с этим для повышения эффективности регулирования в сфере занятости населения необходимо обеспечить осуществление всестороннего взаимодействия каждым государством – участником СНГ, исходя из приоритета обеспечения прав, свобод и законных интересов каждого гражданина, а также национальных интересов государств – участников СНГ посредством создания единого правового пространства общего рынка труда. Для этого требуется высокая степень единообразия законодательства, которую обеспечивают Конвенции МОТ [2, с. 44], регулирующие отношения в сфере занятости населения.

Главным итогом развития межгосударственных отношений в рамках СНГ является создание Евразийского экономического союза, учреждение которого представляет собой результат многолетней работы пяти государств – членов СНГ по экономическому, правовому и политическому сближению. В этом процессе региональное объединение СНГ выступало в качестве своеобразной среды, обеспечивающей необходимые условия для горизонтального взаимодействия. Принципиальная разница между СНГ и ЕАЭС заключается в международной правосубъектности Евразийского экономического союза, который «является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью»¹. В отличие от СНГ, это надгосударственное образование преимущественно основано на вертикальной модели интеграции, к восприятию и реализации которой необходима длительная подготовка.

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=212769&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.11902379410343022#042761582635051765> (дата обращения 01.09.2021).

В настоящий момент участниками, кандидатами на вступление в союз, а также наблюдателями ЕАЭС являются исключительно члены СНГ. Таким образом, большинство активных членов Содружества так или иначе вовлечены в формат ЕАЭС, что делает вопрос о создании и внедрении механизмов гармонизации правового регулирования в национальные правовые системы государств – участников СНГ [3, с. 6] чрезвычайно актуальным. Основной же формой сближения права при горизонтальной модели интеграции является синхронизация права. Эта форма сближения права позволяет интегрирующимся государствам при максимальном сохранении всех атрибутов национального суверенитета совместно решать наиболее острые социально-экономические проблемы, а также вопросы, связанные с повышением эффективности правового регулирования на национальном уровне. Примером такой проблемы, одинаково значимой для всех, является формирование общего рынка труда и связанный с этим вопрос занятости населения.

Многие ученые также указывают на то, что такой подход позволит государствам – участникам СНГ наиболее гармонично осуществить переход из «формата СНГ» в «формат ЕЭС» либо отказаться от дальнейшей интеграции, что также является важным результатом [4, с. 18]. Дело в том, что «зависшие» интеграционные объединения порождают состояние правовой неопределенности, поэтому чем больше степень определенности в правовой, экономической и политической интеграции, тем более успешны и такое объединение, и страны, в него входящие².

В этом смысле определенность механизмов правового регулирования ЕАЭС является логичным продолжением практики межгосударственного сотрудничества стран – участников СНГ. Для повышения эффективности такого сотрудничества и достижения значимых результатов горизонтальной интеграции важно концептуальное обобщение имеющихся проблем и технологий их решения в рамках синхронизации и гармонизации правового регулирования. Поиск и создание в рамках СНГ единых средств гармонизации правового регулирования в конкретных сферах социально-экономических отношений и создание правового поля общего рынка труда позволит обеспечить будущее евразийской интеграции, а также привлекательность ассоциированных с ней региональных объединений для новых государств.

Анализ правовой базы в сфере занятости населения в государствах – участниках СНГ свидетельствует о ее наполненности, но в то же время и о значительной громоздкости и неэффективности. Значительная разбросанность правовых норм, регулирующих отношения в сфере занятости населения, в законодательствах государств – участников СНГ не только затрудняет их применение, но и приводит к их несогласованности, а также препятствует формированию единого правового пространства общего рынка труда. В связи с этим возникает объективная потребность в сближении национальных законодательств в сфере занятости государств – участников СНГ. Это та стратегическая цель, для достижения которой необходим широкий набор правовых инструментов и технологий, концептуально объединенных и действующих как единая система. Только при таком подходе можно добиться сближения механизмов правового регулирования в сфере занятости населения государств – участников СНГ при сохранении их политического, экономического и правового суверенитета. Успешное решение этой задачи прежде всего позволит не подчинять, а согласовывать на ступенях иерархической лестницы [5, с. 3] интересы государств-участников, заинтересованных в успешности процесса правовой интеграции.

Сближение национальных законодательств предусматривает совместную работу по определению направлений развития законодательства о занятости государств – участников СНГ, преодоление различий в правовом регулировании и формирование единых подходов в правоприменении.

² О Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2030 года: Решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 29.05.2020. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38492147 (дата обращения 01.09.2021).

На наш взгляд, проблему гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения важно рассматривать в контексте решения более широкой задачи: создания единого правового пространства общего рынка труда государств – участников СНГ, структура которого будет определяться гармонизированными, а во многих частях и унифицированными национальными законодательствами государств – участников СНГ. Более того, практическая обоснованность такого подхода уже не может являться причиной теоретических споров.

Несмотря на разную степень и скорость интеграции государств постсоветского пространства и даже их политическую разноречивость, для всех них вопросы занятости населения, безработицы, общего рынка труда являются тем общим интересом, который создает фундамент для дальнейшего взаимовыгодного сотрудничества. Даже для Украины, взявшей курс на скорейший выход из всех интеграционных процессов, происходящих на постсоветском пространстве, вопросы формирования общего рынка труда являются крайне важными (по некоторым оценкам, только в России работает более 2 млн граждан этой страны).

Таким образом, гармонизация трудового законодательства в целом и правового регулирования занятости населения в частности являются нормативно-смысловой основой становления общего рынка труда, в создании которого заинтересованы практически все государства Содружества. Соответственно решение этой задачи должно осуществляться на системной, продуманной, концептуальной основе. Для достижения этой цели необходим широкий набор правовых инструментов и технологий, концептуально объединенных и действующих как единая система, которая требует нормативного закрепления. В связи с этим можно было бы предложить создание Концепции гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения государств – участников СНГ в контексте евразийской перспективы (далее Концепция). Она представляла бы собой доктринальное обоснование практической работы по гармонизации правового регулирования государств – участников СНГ и включала бы в себя следующие составные части, в совокупности составляющие ее содержание: принципы гармонизации; уровни гармонизации; механизм гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения государств – участников СНГ; этапы гармонизации; понятийный аппарат Концепции; практико-ориентированная (инструментальная) часть Концепции.

К основным принципам гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения можно отнести: согласованность правового регулирования; синхронизация правообразования; последовательность этапов гармонизации; приоритетность общепризнанных норм и принципов международного права над актами национального законодательства; равноправие и максимальный учет интересов всех государств – участников СНГ; обеспечение неизбыточности суверенитета и юрисдикции каждого государства – участника СНГ [6, с. 284].

От тщательности осуществления работы на каждом уровне гармонизации по интеграционному взаимодействию в сфере занятости государств – участников СНГ зависит эффективность формирования единого правового пространства общего рынка труда государств – участников СНГ. В связи с этим предлагаем выделить следующие уровни гармонизации:

1 уровень – международный, предусматривает гармонизацию правового регулирования в рамках глобальной перспективы (с учетом положений основных Конвенций и Рекомендаций МОТ в сфере занятости населения) и евразийской перспективы (с учетом правовых актов органов СНГ, в том числе типовых (модельных) актов и рекомендаций);

2 уровень – национальный, предусматривает гармонизацию правового регулирования в сфере занятости населения государств – участников СНГ в целях формирования правовых основ общего рынка труда по вертикали (иерархическая гармонизация) и горизонтали (отраслевая гармонизация);

3 уровень – базовый (технологический), предусматривает гармонизацию правового регулирования на уровне правовой нормы либо в пределах отдельного правового акта.

Если говорить о механизме гармонизации правового регулирования в сфере занятости населения государств – участников СНГ, то нужно отметить, что он представляет собой достаточно сложное и комплексное явление, функционирование которого направлено на само-

стоятельное воспроизводство динамичных и наиболее эффективных правовых средств, объединяющее в себе элементы, реализующиеся на соответствующих уровнях.

На международном уровне:

1) изучение опыта имплементации положений основных Конвенций, Рекомендаций МОТ, правовых актов органов СНГ в сфере занятости населения (в том числе изучение практики реализации соответствующих актов, принятых в рамках других международных интеграционных структур, членами которых являются государства – участники СНГ: ЕЭС, ШОС, АСЕАН);

2) гармонизация правового регулирования в сфере занятости населения: расширение договорно-правовой базы межгосударственного сотрудничества, принятие Типового (модельного) закона «О занятости населения» в новой редакции, других необходимых правовых актов органов СНГ (текущая актуализация принятых актов);

3) создание системы мониторинга реализации правовых актов органов СНГ по вопросам формирования общего рынка труда и гармонизации правового регулирования в сфере занятости (такая система должна работать как на международном, так и на национальном уровне, одним из результатов ее работы может быть подготовка предложений по актуализации действующих актов органов СНГ).

На национальном уровне:

1) анализ действующего национального законодательства на предмет его соответствия положениям основных Конвенций, Рекомендаций МОТ, правовых актов органов СНГ в сфере занятости населения;

2) подготовка предложений по изменению правового регулирования в сфере занятости (применение процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) при разработке проектов нормативных актов в целях установления социально-экономических последствий для развития национальной экономики и общего рынка труда государств – участников СНГ);

3) гармонизация правового регулирования на национальном уровне: принятие нормативных правовых актов, повышение эффективности действующих институтов;

4) применение процедуры оценки фактического воздействия (ОФВ) (оценка результатов реализации) и мониторинга правоприменения к принятым в рамках гармонизации нормативным правовым актам;

5) направление результатов ОФВ и мониторинга правоприменения для обобщения, анализа и оценки в органы СНГ для принятия решения о необходимости актуализации действующих актов органов СНГ по вопросам формирования общего рынка труда.

На базовом (технологическом) уровне: по результатам ОФВ и мониторинга правоприменения повышение эффективности правового регулирования, внесение изменений в действующее законодательство о занятости населения.

Текущий разноуровневый мониторинг правоприменения – единственная объективная и практическая основа, которая позволит создать работающую систему, способную оперативно реагировать на потребности, вызовы и запросы формирующегося общего рынка труда государств – участников СНГ.

Гармонизация (сближение, унификация) национальных законодательств в сфере занятости государств – участников СНГ предполагает согласованную последовательную деятельность государственных органов Содружества, осуществляемую в пределах своей компетенции. На концептуальном уровне эта последовательность определяется структурой механизма гармонизации.

Нужно отметить, что «гармонизация правового регулирования» содержательно отличается от понятия «гармонизации законодательства». Гармонизация правового регулирования охватывает не только все уровни нормотворчества (процессы правообразования в рамках деятельности органов СНГ и национальное правотворчество), но и подходы к формированию правоприменительной практики, а также механизмы и средства совершенствования национальных правовых систем (процедуры оценки регулирующего воздействия, оценки фактического воздействия, мониторинг правоприменения). Таким образом, должны быть гармонизи-

рованы: правовые принципы, нормативные акты, правовые процедуры, а также основные принципы и подходы в правоприменении (правоприменительная практика государственных органов) по вопросам занятости населения.

Проблема гармонизации правового регулирования в сфере занятости в государствах – участниках СНГ относится не столько к юридической технике, сколько к системной работе по выявлению состояния законодательства и улучшению его содержания с учетом международных норм и принципов, повышению уровня правового регулирования в сфере занятости населения.

Гармонизация нескольких одинаковых по юридической силе или связанных иерархической зависимостью правовых актов должна обеспечивать единство системы права и совпадение содержания правового регулирования, его целей и прогнозируемых результатов. 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. Такие акты, действующие внутри национальных правовых систем, но одинаковые (гармонизированные) по своему содержанию, должны обеспечить эффективное правовое регулирование общего рынка труда государств – участников СНГ.

При схожести общих подходов, связанных с установлением единых правовых принципов и механизмов правового регулирования, большое значение для гармонизации имеет общность приемов юридической техники. Первые шаги в этом направлении связаны с установлением совместимости терминологии, правовых дефиниций. Без установления единого «правового языка» взаимодействие между национальными правовыми системами представляется крайне затруднительным, если вообще возможным. В связи с проблемой унификации юридических терминов и понятий в сфере занятости имеет значение не только определение терминов в структуре отдельных правовых актов в отдельно взятой национальной системе права. Это также необходимо для однозначного и единообразного понимания принципов и предметов правового регулирования в пределах национальных законодательств о занятости населения государств – участников СНГ, что критически важно для создания единого правового пространства общего рынка труда, структура которого будет состоять из норм региональных международных актов и положений национальных нормативных актов.

Таким образом, гармонизация правового регулирования в сфере занятости государств – участников СНГ должна решать следующие задачи:

- обеспечение единообразного понимания и применения правил, содержащихся в законодательстве о занятости (должна быть обеспечена унификация терминологии);
- нормативные правовые акты национальных законодательств должны содержать нормы права, соответствующие положениям Конвенций и Рекомендаций МОТ, в действующих нормативно-правовых актах государств – участников СНГ;
- создание единой системы мониторинга реализации законодательства в сфере занятости населения, состоящей из международной (региональной) и национальной составляющих, основанной на использовании процедур мониторинга правоприменения, ОРВ и ОФВ государствами – участниками СНГ, принимающих участие в гармонизации правового регулирования;
- обеспечение системности и внутренней связи национальных и международных правовых актов в сфере занятости населения;
- проецирование на национальный уровень правового регулирования системного юридического воздействия, по возможности исключая (минимизирующего) необходимость принятия подзаконных актов в сфере занятости населения (инструкций, правил, положений, приказов), а в случаях, когда такая необходимость всё же возникает, предусматривающего необходимость их гармонизации;
- формирование сходных механизмов и гарантий выполнения правоустанавливающих норм правовых актов в сфере занятости государств – участников СНГ, в том числе мер от-

ветственности за противоправную деятельность и стимулирования правомерной деятельности.

Список литературы

1. **Безбородов Ю. С.** Универсализация и локализация международно-правового регулирования в условиях глобализации // Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 26–30.
2. **Журавлев В. В.** Глобализация: вызовы истории и ответы теории // Знание. Понимание. Умение. 2004. № 1. С. 43–46.
3. **Пшеничников М. А.** Гармонизация Российского законодательства (теория, практика, техника): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2011. 58 с.
4. **Аюпова З. К., Кусайнов Д. У.** Юридические процессы как составляющая основа современной евразийской правовой интеграции // Евразийский юридический журнал. 2015. № 7 (86). С. 17–20.
5. **Головина С. Ю.** К вопросу о необходимости принятия Основ трудового законодательства ЕврАзЭС // Трудовое право в России и за рубежом. 2010. № 3. С. 2–4.
6. **Орлова Е. Е.** Проблема унификации и гармонизации законодательства о занятости населения в контексте интеграционных процессов // Государство, право, общество в условиях глобализирующегося мира: Монография / Отв. ред. А. В. Захаров. М.: Проспект, 2017. С. 279–298.

References

1. **Bezborodov Yu. S.** Universalization and localization of international legal regulation in the context of globalization. *Russian Legal Journal*, 2013, no. 3, pp. 26–30. (in Russ.)
2. **Zhuravlev V. V.** Globalization: Challenges of History and Answers to Theory. *Knowledge. Understanding. Skill*, 2004, no. 1, pp. 43–46. (in Russ.)
3. **Pshenichnov M. A.** Harmonization of Russian legislation (theory, practice, technique). Abstract of Dr. Law Sci. Dis. N. Novgorod, 2011, 58 p. (in Russ.)
4. **Ayupova Z. K., Kusainov D. U.** Legal processes as a constituent basis of modern Eurasian legal integration. *Eurasian Legal Journal*, 2015, no. 7 (86), pp. 17–20. (in Russ.)
5. **Golovina S. Yu.** On the issue of the need to adopt the EurAsEC Labor Law Fundamentals. *Labor Law in Russia and Abroad*, 2010, no. 3, pp. 2–4. (in Russ.)
6. **Orlova E. E.** The problem of unification and harmonization of legislation on employment of the population in the context of integration processes. In: *State, law, society in a globalizing world*. Monograph. Ed. by A. V. Zakharov. Moscow, Prospect, 2017, pp. 279–298. (in Russ.)

Информация об авторе

Елена Евгеньевна Орлова, кандидат юридических наук

Information about the Author

Elena E. Orlova, Candidate of Sciences (Law)

Статья поступила в редакцию 15.05.2021;
одобрена после рецензирования 01.07.2021; принята к публикации 01.09.2021
The article was submitted 15.05.2021;
approved after reviewing 01.07.2021; accepted for publication 01.09.2021