

© 2017 г.

К.Л. ТОМАШЕВСКИЙ

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЗАКОНЫ И ИНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ О ТРУДЕ В ГОСУДАРСТВАХ – ЧЛЕНАХ ЕАЭС: ОБЩИЙ ОБЗОР И ПРОБЛЕМА ВЗАИМНОЙ ИЕРАРХИИ

Томашевский Кирилл Леонидович – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры трудового и хозяйственного права, ведущий научный сотрудник Центра трудового права Международного университета “МИТСО” (Минск, Республика Беларусь) (E-mail: k_tomashevski@tut.by).

Tomashevski Kirill L. – PhD in Law, associate Professor, professor of the department of Labour and Economic Law, chief researcher of Labour Law Center of the International University “MITSO” (Minsk, Republic of Belarus) (E-mail: k_tomashevski@tut.by).

Аннотация: в статье на основе сравнительного метода исследуется система национального законодательства государств – членов Евразийского экономического союза, начиная от трудовых кодексов, законов, актов Президентов и заканчивая постановлениями правительства. Автор ставит проблему иерархии законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, показывает различие в подходах пяти сравниваемых государств и высказывает предложения по упорядочению этой иерархии. В статье также выявляются пробелы законодательства в сфере трудовых и связанных с ними отношений в Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Кыргызской Республике и Российской Федерации и обосновываются оптимальные законотворческие способы их устранения.

Abstract: in article on the basis of a comparative method the system of the national legislation of member states of the Eurasian Economic Union is investigated, beginning from labor codes, statute laws, acts of Presidents and finishing with government resolutions. The author puts a problem hierarchical legislative and subordinate regulations, shows distinction in approaches of five compared states and states offers on streamlining of this hierarchy. In article non-regulated areas of the labor and related relations in Republic of Armenia, Republic of Belarus, Republic of Kazakhstan, Kyrgyzskaya Republic and Russian Federation also come to light and optimum legislative ways of their elimination are proved.

Ключевые слова: закон, трудовой кодекс, указ, постановление, противоречие, трудовое право, нормы права.

Key words: law, Labour Code, decree, resolution, collision, Labour Law, legal rules.

Евразийский экономический союз (ЕАЭС), учрежденный 29 мая 2014 г. тремя независимыми государствами (Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерации), к которому в настоящее время присоединились Республика Армения и Кыргызская Республика, согласно Договору о ЕАЭС стремится к формированию единого рынка рабочей силы. Такой рынок может быть сформирован лишь в условиях единых миграционных правил и гармонизированного трудового законодательства, основу которого составляют трудовые кодексы, иные национальные законы о труде и акты президентов, правительства и министерств. Не случайно к 2016 г. в некоторых российских университетах стал преподаваться курс “Право Евразийского экономического союза” и был издан одноименный учебник¹, вышло в свет пособие по дисциплине

“Трудовое право стран Евразийского экономического союза”² и готовится к опубликованию в 2017 г. международное учебное пособие “Евразийское трудовое право”.

Для уяснения возможной гармонизации национального трудового законодательства в настоящее время нужно рассмотреть сравнительный анализ проблемы иерархического построения трудовых кодексов, иных некодифицированных законов и актов президентов в пяти государствах – членах ЕАЭС.

Во всех государствах – членах ЕАЭС, “унаследовавших” кодифицированное трудовое законодательство из советской правовой семьи, в настоящее время действуют собственные трудовые кодексы (далее – ТК):

ТК Беларуси (принят Палатой представителей 8 июня 1999 г., одобрен Советом Республики

¹ См.: Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Право Евразийского экономического союза. Учеб. / Отв. ред. С. Ю. Кашкин. М., 2016.

² См.: Морозов П. Е., Чанышев А. С. Трудовое право стран Евразийского экономического союза. Учеб. пособие. М., 2016.

30 июня 1999 г., подписан Президентом Беларуси 26 июля 1999 г., вступил в силу 1 января 2000 г.);

ТК РФ (принят Государственной Думой 21 декабря 2001 г., одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 г., подписан Президентом РФ 30 декабря 2001 г., вступил в силу 1 февраля 2002 г.);

ТК Кыргызстана (принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 25 мая 2004 г., подписан Президентом Кыргызстана 4 августа 2004 г., введен в действие с 1 июля 2004 г.);

ТК Армении (принят Национальным собранием Республики Армения 9 ноября 2004 г., подписан Президентом Армении 14 декабря 2004 г., вступил в силу 21 июня 2005 г.);

ТК Казахстана (принят парламентом Республики Казахстан 5 ноября 2015 г., подписан Президентом Казахстана 23 ноября 2015 г., введен в действие с 1 января 2016 г.).

Анализ систем данных кодексов оставляем за рамками данной статьи, поскольку он нами давался в некоторых ранее опубликованных работах³.

Наряду с Трудовым кодексом одно из центральных мест в системе национальных источников трудового права государств – членов ЕАЭС занимают некодифицированные (обычные и комплексные) законы, а также нормативные правовые акты республиканских и региональных (для России) органов государственной власти, а также органов местного самоуправления. Они, как общеизвестно, призваны дополнять и детализировать нормы трудового права, закрепленные в Конституции и Трудовом кодексе.

Нередко в государствах принимаются и комплексные нормативные правовые акты, регулирующие отношения, входящие в межотраслевые (комплексные) правовые институты, т.е. нормы различной отраслевой принадлежности (например, законы о занятости населения, об охране труда)⁴.

³ См.: Томашевский К.Л. 15 лет Трудовому кодексу Республики Беларусь: концептуальное сравнение с трудовыми кодексами России, Казахстана и Армении // Веснік ГрДУ ім. Я. Купалы. Сер. 4 “Правазнаўства”. 2015. № 5. С. 56–61; Его же. Концептуальное сравнение систем Трудовых кодексов Беларуси, России, Казахстана, Армении и Кыргызстана // Юстыція Беларусі. 2015. № 5. С. 48–51.

⁴ Законодательство приводится по состоянию на 1 сентября 2016 г. В отношении упоминаемых в статье законов и иных нормативных правовых актов государств – членов ЕАЭС источники официального опубликования в целях сокращения объема приводиться не будут. Большинство из них доступны из баз данных правовой информации: “КонсультантПлюс” (РФ), ГАРАНТ (РФ); “КонсультантПлюс”

Среди национальных некодифицированных законов государств – членов ЕАЭС, регулирующих трудовые и (непосредственно) связанные с ними отношения, можно выделить *два вида*:

1) *комплексные законы*, содержащие наряду с нормами трудового права большой массив норм, относящихся к другим, смежным отраслям права (в основном к административному праву и праву социального обеспечения): законы о (содействии) занятости населения и об охране труда (специальной оценке условий труда);

2) *обычные (обыкновенные) законы*, в которых основной правовой массив составляют нормы трудового права. К этой группе можно отнести: законы, определяющие правовой статус профессиональных союзов, объединений работодателей, об оплате труда (в РФ – минимальном размере оплаты труда, в Беларусь – об установлении и порядке повышения минимальной заработной платы).

Отсутствие законов по отдельным институтам трудового права еще не означает наличия пробела в законодательном регулировании соответствующих общественно-трудовых отношений, поскольку они могут быть достаточно полно регламентированы в ТК или ином нормативном правовом акте данного государства.

Из сравнения трудового законодательства (в узком смысле слова), принятого в государствах – членах ЕАЭС, вытекает следующее.

1. Во всех пяти республиках достаточно полно урегулированы правовой статус профессиональных союзов и отношения в сфере занятости населения путем принятия отдельных законов.

Причины выбора формы отдельных законов (комплексных или обычных) и невключение соответствующих норм в ТК можно усмотреть: в исторических моментах (в КЗоТах 1970-х годов таких глав не было, а с обретением независимости реальная потребность в урегулировании отношений занятости и деятельности профсоюзов остро возникла и требовала оперативного законодательного решения, не дожидаясь разработки и принятия ТК); в том, что институт занятости является межотраслевым (комплексным),

(Беларусь), ЭТАЛОН (Беларусь), а также на сайте парламента Армении (см.: <http://parliament.am>); Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь (см.: <http://www.pravo.by>); в информационной системе “Параграф” по Казахстану (см.: <http://online.zakon.kz>); на сайте Министерства юстиции Кыргызской Республики (см.: <http://cbd.minjust.gov.kg>); в базе данных “Законодательство стран СНГ” (см.: <http://www.base.spinform.ru>).

требующим “включения” в механизм правового регулирования норм не только трудового права, но и административного права (компетенция государственных органов содействия занятости, о политике и программах в сфере занятости), а также права социального обеспечения (пособия по безработицы, материальная помощь безработным и т.д.). В перспективе отдельные главы и статьи, посвященные процедуре трудоустройства, а также правам, обязанностям и гарантиям профессиональных союзов, полагаем, все же должны найти закрепление во всех трудовых кодексах государств – членов ЕАЭС (для обеспечения комплексности этих законодательных актов), а более детальное регулирование в развитие норм ТК целесообразно сохранить в отдельных законах.

2. Только в России и Кыргызстане из пяти государств – членов ЕАЭС в отдельных законах урегулирован правовой статус объединений работодателей.

В данном подинституте общей части трудового права и коллективного трудового права Армении, Беларуси и Казахстана существует пробел. Во всяком случае те единичные статьи, которые имеются в кодексах данных республик (ст. 27 ТК Армении, ст. 355 ТК Беларуси и ст. 152 ТК Казахстана), а также нормы, рассредоточенные по другим статьям и главам этих трудовых кодексов, не позволяют говорить о полном урегулировании правового статуса такого субъекта социального партнерства, как объединение работодателей (объединения нанимателей – в Беларуси, ассоциации работодателей – в Армении). В этой связи считаем необходимыми разработку и принятие в Армении, Беларуси и Казахстане отдельных законов, регламентирующих правовой статус указанных субъектов отношений в сфере социального партнерства.

3. В отношении заработной платы те законы, которые приняты в Беларуси, Казахстане и России, нацелены на установление минимума размеров оплаты труда, и в перспективе их следует кодифицировать, делегировав право установления конкретного размера минимальной заработной платы правительству. Такой подход не требует каждый раз принимать федеральный закон, вносящий изменения в Федеральный закон от 19 июня 2000 г. либо в сам ТК РФ в части минимального размера оплаты труда. На наш взгляд, в условиях кодифицированного трудового законодательства отдельный закон “Об оплате труда” (в Армении их принято два: один в отношении обычных работников, второй – в отношении лиц, занимающих государственные должности)

в принципе не нужен. Если в отношении оплаты труда государственных (гражданских) служащих в специальном законе или ином нормативном правовом акте президента или правительства, возможно, и есть потребность, то в отношении всех работников нормы должны содержаться в ТК.

4. Применительно к институту времени отдыха только в Армении и Казахстане (из пяти государств – членов ЕАЭС) есть отдельные законы, определяющие государственные (национальные) праздники, праздничные дни, являющиеся нерабочими. В трех других республиках данный вопрос урегулирован иными источниками трудового права. Например, в Беларуси ст. 147 уполномочивает президента устанавливать государственные праздники и праздничные дни и объявлять их нерабочими. Соответственно был принят Указ Президента Республики Беларусь “О государственных праздниках, праздничных днях и памятных датах в Республике Беларусь” от 26 марта 1998 г., в п. 3 которого перечислены девять государственных праздников и праздничных дней, являющихся нерабочими. Другая модель – когда государственные праздники, праздничные дни закрепляются непосредственно в кодексе. Такой подход избран российским и кыргызским законодателями. Так, в ст. 112 ТК РФ закреплено 14 нерабочих праздничных дней, а в ст. 113 ТК Кыргызстана – 12 нерабочих праздничных дней. Подход, избранный российским и кыргызским законодателями, представляется наиболее оправданным, так как данный перечень нерабочих праздничных дней носит устойчивый характер, имеет прямое отношение к трудовым отношениям, связан с реализацией работниками права на отдых и поэтому должен напрямую регулироваться в трудовых кодексах.

5. В отношении института охраны труда в трех из пяти государств – членов ЕАЭС (в Беларуси, Кыргызстане и России) подобные отдельные законы имеются. Заметим, что ранее в России действовал Федеральный закон “Об основах охраны труда в Российской Федерации” от 17 июля 1999 г., который утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ, внесшего существенные изменения и дополнения в ТК РФ, в том числе в части института охраны труда, а в 2013 г. был принят отдельный Федеральный закон “О специальной оценке условий труда”. Для сравнения: институт охраны труда урегулирован в ТК Казахстана в разд. 4 “Безопасность и охрана труда”, включающем 12 весьма объемных статей,

а в ТК Армении – в гл. 23 “Безопасность и здоровье работников” и включает 21 статью. Полагаем, что вариант, предусматривающий наряду с главой в ТК еще и наличие отдельного закона “Об охране труда”, принятого в Беларуси и Кыргызстане для закрепления комплексного, межотраслевого института охраны труда, более предпочтителен, поскольку позволяет защитить права и интересы работников и иных граждан, принимаемых на работу (например, по гражданско-правовым договорам), нормами не только трудового, но и административного права и права социального обеспечения.

В заключение анализа законов как значимых в государствах – членах ЕАЭС источников трудового права коснемся и такого вопроса, как *специальные законы, определяющие трудоправовой статус отдельных категорий работников*. Так, в отношении государственных (гражданских) служащих в этих странах приняты отдельные законы, в частности: в России – Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г., в Армении – Закон “О гражданской службе” от 27 декабря 2001 г., в Беларуси – Закон “О государственной службе в Республике Беларусь” от 14 июня 2003 г., в Казахстане – Закон Республики Казахстан “О государственной службе Республики Казахстан” от 23 ноября 2015 г., в Кыргызстане – Закон “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” от 30 мая 2016 г.

Отнесение вышеуказанных законов, определяющих правовой статус государственных (гражданских) служащих (их права, обязанности, гарантии, ответственность, особенности заключаемых с ними контрактов и др.), к трудовому законодательству нередко оспаривается учеными-административистами, хотя, на наш взгляд, нет никаких сомнений в том факте, что многие нормы данных законов, например о порядке поступления на государственную (гражданскую) службу, содержании заключаемых с ними контрактов, оплате их труда, специальной дисциплинарной ответственности, имеют приоритет над трудовыми отношениями. В большинстве национальных законодательств государств – членов ЕАЭС общие нормы трудового права к указанной категории работников применяются субсидиарно – когда трудовые отношения с такими лицами не урегулированы в специальном законодательстве о государственной (гражданской) службе. Но вышеуказанная особенность применения норм трудового права вовсе не исключает распространения трудового законодательства

на данную категорию работников. На эту проблему правильно обращали внимание в своих работах Г. С. Скачкова⁵ и ряд других российских исследователей⁶.

Наряду с законами значительный блок трудового законодательства (в широком смысле слова) составляют **нормативные правовые акты, принимаемые президентами, правительствами и профильными министерствами государств – членов ЕАЭС**. В государствах – членах ЕАЭС (согласно конституциям и национальным законам о (нормативных) правовых актах) президенты и правительства уполномочены принимать:

в Армении: указы и распоряжения Президента Республики Армения; постановления Правительства Республики Армения (в том числе постановления, имеющие силу закона, – в порядке делегированного нормотворчества);

в Беларуси: декреты (временные и постоянные), указы (в том числе директивы, имеющие статус программных указов); постановления Совета Министров Республики Беларусь. Заметим, что распоряжения Президента Республики Беларусь носят, как правило, индивидуально-правовой характер;

в Казахстане: указы Президента Республики Казахстан (трех подвидов: указы, имеющие силу конституционного закона; указы, имеющие силу закона; иные нормативные правовые указы); нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан;

в Кыргызстане: указы Президента Кыргызской Республики; постановление Правительства Кыргызской Республики;

в Российской Федерации: указы и распоряжения Президента РФ, постановления Правительства РФ.

В тех или иных государствах – членах ЕАЭС объем принимаемых нормативных правовых актов существенно отличается (например, по количеству нормативных правовых актов президента

⁵ См.: Скачкова Г. С. Расширение сферы действия трудового права и дифференциации его норм. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2003; Ее же. Регулирование труда лиц гражданского персонала федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, выполняющих задачи в области обороны, правоохранительной деятельности и безопасности государства. Науч.-практ. пособие. М., 2005.

⁶ См.: Полетаев Ю. Н. Правовое положение государственных гражданских служащих. М., 2005. С. 188, 189; Абадуев В. А. Трудовое право России: предмет, сфера действия и основные принципы. Конспект лекций. Саратов, 2008. С. 34, 35.

лидирует Республика Беларусь, в Казахстане наибольший массив нормативных правовых актов о труде принимается на уровне постановлений правительства, а в Армении значимых правовых актов о труде на уровне президента и правительства не принималось). Например:

в Беларуси: временные декреты Президента Республики Беларусь: “О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины” от 26 июля 1999 г., “Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций” от 15 декабря 2014 г.; директива Президента Республики Беларусь “О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины” от 11 марта 2004 г.; указы Президента Республики Беларусь: “О развитии социального партнерства в Республике Беларусь” от 15 июля 1995 г., “О некоторых мерах по совершенствованию государственного регулирования в области оплаты труда” от 10 мая 2011 г.; постановление Совета Министров Республики Беларусь: “Об утверждении Примерной формы контракта нанимателя с работником” от 2 августа 1999 г.;

в Казахстане: постановления Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 г.: “Об утверждении Правил принятия нормативных правовых актов в области безопасности и охраны труда соответствующими уполномоченными органами”, “Об утверждении Типового положения об условиях оплаты труда и премирования руководящих работников национальных компаний, акционерных обществ, контрольные пакеты акций которых принадлежат государству”, “О системе оплаты труда гражданских служащих, работников организаций, содержащихся за счет средств государственного бюджета, работников казенных предприятий” и др.;

в Кыргызстане: указы Президента Кыргызской Республики: “Об условиях оплаты труда государственных служащих” от 1 августа 2000 г.; “О мерах по профессиональной переподготовке высвобождаемых государственных служащих в Кыргызской Республике” от 24 апреля 2001 г.; “Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики” от 13 декабря 2007 г.; постановление Правительства Кыргызской Республики: “Об условиях оплаты труда работников, не относящихся к категории государственных служащих и занятых в государственных учреждениях, включая учреждения, подведомственные государственным органам исполнительной власти” от 6 апреля 2015 г.;

в Российской Федерации: Указ Президента РФ “О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих” от 25 июля 2006 г.; постановления Правительства РФ: “О размерах возмещения расходов при переезде на работу в другую местность работникам, заключившим трудовой договор о работе в федеральных государственных органах, работникам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и федеральных государственных учреждений” от 2 апреля 2003 г.; “О размерах возмещения расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, работникам, заключившим трудовой договор о работе в федеральных государственных органах, работникам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, федеральных государственных учреждений” от 2 октября 2002 г. и др.

Постановления профильных министерств государств – членов ЕАЭС – *министерств труда и социальной защиты (здравоохранения, труда и социальных вопросов)*, действуя в рамках компетенции, предоставленной им Правительством, принимают постановления по вопросам занятости населения, оплате труда государственных (гражданских) служащих, работников бюджетных организаций и др.

Важное теоретико-прикладное значение имеет вопрос о соотношении законов, с одной стороны, и нормативных правовых актов президентов и правительств, с другой стороны, по юридической силе, поскольку на практике между ними нередко возникают противоречия, которые до их устранения законодателем необходимо преодолевать (разрешать) правоприменителям.

В советской правовой доктрине был общепризнан тезис о высшей юридической силе законов в общей системе нормативных правовых актов⁷. Но с появлением в системе высших государственных органов должности президента и наделением его правотворческими функциями данный тезис в последние годы стал оспариваться некоторыми юристами (особенно в Беларуси).

Существенная гарантия обеспечения верховенства закона закреплена в ч. 3 ст. 90 Конституции РФ: “Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам”. Другими словами, в России в случае обнаружения коллизии между федеральным законом

⁷ См.: Недайло П. Е. Советские социалистические правовые нормы. Львов, 1959. С. 85.

и указом президента приоритет должен отдаваться закону. Такой подход представляется единственным правильным в демократическом правовом государстве. Наделение одного (пушки и высшего) должностного лица государства правом единолично принимать нормативные правовые акты, имеющие юридическую силу закона или быть выше закона, на практике может приводить к нарушению принципа разделения властей, нивелированию принципа верховенства закона.

По мнению Е. М. Савельевой, «сложной является проблема “законозаменяющего” правотворчества Президента РФ. И если в настоящее время оно обоснованно и допустимо, представляется необходимым установление для него четких рамок (по крайней мере установление для издания таких указов правил и ограничений, действующих для законов Российской Федерации – ч. 3 и 4 ст. 15, ч. 1 ст. 54, ч. 2 ст. 55, ч. 6 ст. 76 Конституции РФ). Кроме того, целесообразно в качестве условия введения в действие таких указов рассмотреть возможность внесения соответствующего законопроекта в Государственную Думу»⁸.

Еще большее понижение роли такого вида нормативного правового акта, как “закон”, произошло в Казахстане к концу 1990-х годов. Как отмечает Р. Т. Окушева, “в современной конституционной практике Республики Казахстан (РК) сложилась ситуация, когда по Конституции такие институты, как президент и правительство, имеют право издавать законы”, хотя тот же автор делает оговорку: “что совсем не означает, что они могут считаться органами законодательной власти”⁹. Действующий Закон “О правовых актах в Республике Казахстан” от 6 апреля 2016 г. (ч. 2 ст. 10) выстраивает следующую иерархию нормативных правовых актов Казахстана:

конституционные законы Республики Казахстан и указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу конституционного закона;

кодексы Республики Казахстан (включая ТК) уступают по юридической силе указам Президента Республики Казахстан, имеющим силу конституционного закона;

консолидированные законы, законы Республики Казахстан, а также указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу закона;

⁸ Савельева Е. М. Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на федеральном уровне // Гос. и право. 2001. № 9. С. 5–10.

⁹ Окушева Р. Т. Проблема соотношения законов в Республике Казахстан // Там же. 1999. № 2. С. 89.

нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан;

нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан;

нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов.

Р. Т. Окушева, следуя “традиционному пониманию соотношения юридической силы актов, принимаемых Парламентом, Президентом и Правительством, а также в определенном смысле идеи разделения властей”, полагает, что “скорее всего после Конституции должны идти законы (и конституционные, и обычные), принимаемые Парламентом, далее – законы Президента (с учетом правового положения данного института в Конституции РК) и, наконец, законы Правительства. Особую группу в системе законов составляют Указы Президента РК, имеющие силу законов... Наверно, это некая промежуточная группа между законами и подзаконными актами”¹⁰.

Действительно, согласно ч. 2 ст. 45 Конституции Казахстана в случае, предусмотренном п/п. 4 ст. 53 Конституции (“решает вопросы войны и мира”), Президент Республики Казахстан издает законы, а в случае, предусмотренном п. 2 ст. 61 Конституции (в отношении проектов законов, объявленных президентом срочными в случае их нерассмотрения парламентом в течение месяца), – указы, имеющие силу законов Республики. Как видим, из вышеуказанных норм Конституция Казахстана наделяет президента данной республики правом принимать законы (но только по вопросу войны и мира) и указы, имеющие силу закона. Во втором случае компетенция президента не ограничена Основным Законом определенным кругом вопросов, т.е. подобный указ может регулировать трудовые и непосредственно связанные с ними отношения, хотя до настоящего времени подобных указов в сфере труда им не принималось.

Не менее актуальным был и остается вопрос о соотношении между собой законов Беларуси, с одной стороны, декретов и указов Президента Республики Беларусь – с другой, что вызвано недостаточной четкостью ч. 3 ст. 137 Конституции Республики Беларусь. Если вопрос о соотношении закона с постоянными декретами президента (принятыми в порядке делегированного нормотворчества) в этой норме разрешен однозначно (закон имеет верховенство), то **проблема**

¹⁰ Там же. С. 91.

соотношения по юридической силе законов, с одной стороны, и временных декретов или указов Президента – с другой, является достаточно сложной и дискуссионной среди белорусских юристов¹¹.

Интересны взгляды на решение этой проблемы в белорусской науке (Г. А. Василевич¹², Д. А. Лагун¹³). Согласимся с Г. А. Василевичем в том, что “споры о верховенстве закона или декрета и указа должны разрешаться Конституционным Судом в рамках дела о конституционности указанных нормативных правовых актов”¹⁴.

Неоднозначность толкования ч. 3 ст. 137 Конституции Беларуси на практике приводит к нарушениям прав граждан и юридических лиц, к разобщенности судебной практики. В связи с этим полагаем, что назрела необходимость официального толкования вышеуказанной нормы Конституционным Судом Республики Беларусь, а еще лучше – закрепления их иерархии в конституционном законе или в Законе “О нормативных правовых актах Республики Беларусь”. До этого момента коллизии между законами, декретами и указами должны, на наш взгляд, преодолеваться судами и иными правоприменительными органами на основе систематического толкования норм ст. 85, 101, 137 Основного закона Республики Беларусь.

Таким образом, наиболее аргументированным представляется подход, основанный на систематическом толковании ст. 85, 101, 137 Конституции Беларуси, согласно которому рассматриваемые источники в Беларуси должны располагаться по следующей иерархии законодательных актов (в порядке убывания юридической силы):

- 1) конституционные законы;
- 2) кодифицированные законы (в том числе Трудовой кодекс);

¹¹ См.: Томашевский К. Л. Система источников трудового права Беларусь (история, теория и практика). Минск, 2013. С. 224, 225.

¹² См.: Василевич Г. А. Законодательство о труде и правоприменительная практика // Современные тенденции кодификации законодательства (10 лет ГПК, ХПК, ТК Республики Беларусь). Сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 6 нояб. 2009 г. / Редколл.: Т. А. Белова [и др.]. Минск, 2009. С. 154–170.

¹³ См.: Лагун Д. А. Правовые акты Президента Республики Беларусь. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Минск, 2002.

¹⁴ Василевич Г. А. Конституция – основа национальной правовой системы. Минск, 2009. С. 23; Его же. Нормативные правовые акты государственных органов Республики Беларусь. Минск, 1999. С. 23.

3) законы Республики Беларусь; временные декреты Президента Республики Беларусь, имеющие силу закона;

4) указы Президента Республики Беларусь (включая директивы), имеющие обязательную силу; постоянные декреты Президента Республики Беларусь, принятые в порядке делегированного законотворчества.

Таким образом, юридические коллизии, возникающие между законами и нормативными правовыми актами Президента Республики Беларусь, регулирующими трудовые и связанные с ними отношения, должны разрешаться с учетом их юридической силы на основании иерархического коллизионного правила, а при равной юридической силе (между законами и временными декретами) – на основании других коллизионных правил.

Отрицательная черта современного трудового законодательства Беларуси – длительное действие и применение временных декретов президента. Примером является Декрет Президента Республики Беларусь “О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины” от 26 июля 1999 г., подписанный одновременно с ТК Беларусь. Заметим, что существующие между этим Декретом и ТК Беларусь коллизии (например, по периодичности выплаты заработной платы и срокам выплаты среднего заработка, сохраняемого за время трудового отпуска) до сих пор не устраниены, несмотря на то что неоднократно обращалось внимание на эти и другие противоречия вышеуказанных законодательных актов¹⁵.

Немало противоречий с ТК Беларусь содержит еще один декрет Президента Республики Беларусь “Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций” от 15 декабря 2014 г. Например, этот Декрет в четыре раза сократил срок предупреждения работника нанимателем об изменении существенных условий труда (вместо одного месяца согласно ст. 32 ТК Беларусь – до одной недели по п/п. 3.2 п. 3), ввел новое основание отстранения работника от работы с оценочным понятием (п/п. 3.4 п. 3), ввел новое дополнительное основание расторжения

¹⁵ См.: Томашевский К. Л., Войтик А. А. Научно-практический комментарий к законодательству о трудовых контрактах (С приложением примерных форм контрактов и нормативных правовых актов). Минск, 2003. С. 18; Их же. Трудовые контракты: заключение, продление и прекращение. Минск, 2010. С. 24, 45, 46.

трудового договора по инициативе нанимателя (п/п. 3.5 п. 3), увеличил с 20 до 50% размеры удержаний из зарплаты работников для возмещения материального ущерба по распоряжению нанимателя (п/п. 3.6 п. 3) и др. Об этих и некоторых других противоречиях писали и другие белорусские ученые-юристы¹⁶.

Что касается Армении и Кыргызстана, то в указанных республиках особых проблем с коллизиями или конкуренцией законов с нормативными правовыми актами президента и правительства нет. Иерархия нормативных правовых актов,строенная в данных государствах, строго ограничила президентов и правительства на вмешательство в законотворческую область парламента. Так, согласно ст. 10 Закона Республики Армения "О правовых актах" от 29 апреля 2002 г. в целях законодательного обеспечения программы деятельности Правительства Республики Армения Национальное собрание Республики Армения может уполномочить правительство на принятие имеющих силу закона постановлений, которые действуют в течение срока, установленного Национальным собранием Республики Армения. Причем имеющие силу закона постановления Правительства Республики Армения не должны противоречить Конституции, законам Республики Армения. В той же статье предусмотрено, что имеющими силу закона постановлениями Правительства Республики Армения для самого Правительства или иных государственных органов не могут устанавливаться новые права, не вытекающие из требований Конституции или законов Республики Армения либо не могут изменяться права, обязанность или ответственность, установленные для государственных органов Конституцией или законами Республики Армения. Иные постановления Правительство Республики Армения принимает только в пределах полномочий, предоставленных ему Конституцией Республики Армения и законами Республики Армения (ст. 14 того же Закона). Что касается указов и распоряжений Президента Республики Армения, то они не должны противоречить Конституции Республики Армения и законам Республики Армения, имеющим силу закона, постановлениям Правительства Республики Армения, постановлениям Конституционного суда Республики

Армения, постановлениям Национального собрания Республики Армения, международным договорам, ратифицированным парламентом Армении (ч. 2 и 3 ст. 13 Закона Республики Армения "О правовых актах").

В свою очередь в ст. 6 Закона Кыргызской Республики "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики" от 20 июля 2009 г. иерархия нормативных правовых актов по степени юридической силы выстроена настолько четко и однозначно, что не возникает особых вопросов, как должны разрешаться иерархические коллизии между кодексами, иными законами, указами президента и постановлениями правительства: 1) Конституция, закон, вносящий изменения и дополнения в Конституцию; 2) конституционный закон; 3) кодекс; 4) закон; 5) указ президента; 6) постановление Жогорку Кенеша; 7) постановление правительства и т.д.

В заключение можно сделать следующие выводы:

во-первых, во всех государствах – членах ЕАЭС сохранилась преемственность к кодифицированному трудовому законодательству (приняты и действуют национальные трудовые кодексы, которые дополняются комплексными и обычными законами в части института занятости населения, урегулирования правового статуса профсоюзов, а в России и Кыргызстане – и законами об объединениях работодателей и т.д.);

во-вторых, в Беларуси и Казахстане Президенты наделены правом принимать нормативные правовые акты (в Казахстане – указы, а в Беларуси – временные декреты), обладающие силой закона, что в ряде случаев приводит к конкуренции и коллизиям актов глав государства с трудовыми кодексами и иными законами;

в-третьих, считаем более удачной модель, избранную в Российской Федерации, в Армении и Кыргызстане, согласно которой указы и другие акты президента всегда должны носить подзаконный характер, что в большей степени соответствует принципу разделения властей и построению демократического правового государства;

в-четвертых, в разделах (главах) "Общие положения" ТК Армении, Беларуси и Казахстана с учетом положительного опыта ТК России и Кыргызстана следует закрепить норму о верховенстве Трудового кодекса по отношению к другим законам, а также актам президента, правительства и иным подзаконным нормативным правовым актам.

¹⁶ См.: Черноруцкая Н. Декрет № 5: "революция" в регулировании трудовых отношений // Юрист. 2015. № 1. С. 83–96; Kryvoi V. Lukashenka's Decree No. 5: A New Blow To Belarusian Workers // Беларусь. Дайджест [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://belarusdigest.com/story/lukashenkas-decree-no-5-new-blow-belarusian-workers-21033> (Дата обращения: 04.08.2016 г.).