

О. С. Курылёва, кандидат юридических наук, доцент

УДК 349.2 + 34.03

## КОНЦЕПЦИЯ ЗАКОНА, ВНЕСШЕГО ИЗМЕНЕНИЯ И ДОПОЛНЕНИЯ В ТРУДОВОЙ КОДЕКС БЕЛАРУСИ: ОЖИДАНИЯ НАУЧНОЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И РЕАЛЬНОСТЬ

### Аннотация

В статье анализируется обоснование принятия закона, внесшего изменения и дополнения в Трудовой кодекс Республики Беларусь, выявляется концепция и обоснование закона, его существенные новации. Затрагиваются вопросы общественного обсуждения законопроекта. Содержится авторская оценка обоснования и концептуальных положений реформы Трудового кодекса.

**Ключевые слова:** изменения и дополнения, Трудовой кодекс, концепция закона, обсуждение законопроекта.

### Введение

Правовое регулирование трудовых отношений затрагивает интересы всех членов общества. Государственные решения в данной области, имеющие концептуальный характер, должны быть основаны на учете этих интересов, согласовании позиций социальных партнеров, потребностей общественного развития, прогнозировании последствий. В контексте данных подходов важно дать оценку научной обоснованности принятия Закона Республики Беларусь от 18.07.2019 № 219-З «Об изменении законов» (далее – Закон от 18.07.2019 № 219-З), реформирующего Трудовой кодекс. Первоначально проект закона «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам трудовых отношений» был разработан Советом Министров Республики Беларусь в 2015 году (далее – проект 2015 г.). Проект 2015 г., получивший в основном негативную оценку научной общественности, в дальнейшем был объединен с новым законопроектом [1; 2, с. 11–14]. В настоящее время «объединенный» законопроект приобрел статус закона. Закон от 18.07.2019 № 219-З фактически содержит нормы, кардинально реформирующие Трудовой кодекс. Цели статьи – выяснить была ли необходима реформа ТК и имела ли ее научно обоснованная концепция, соблюдались ли принципы нормотворческой деятельности при разработке законопроекта, выявить идеи обоснования закона

и оценить изменения концептуальных положений кодекса.

### Основная часть

Определимся с понятием, которое обозначено термином «концепция законопроекта». Статья 43 Закона «О нормативных правовых актах» от 17.07.2018 № 130-З (далее – Закон об НПА) раскрывает содержание концепции законопроекта. В ч. 1 ст. 43 данного Закона указывается, что при подготовке значительного по объему, сложного по содержанию и (или) наиболее значимого по степени важности регулируемых общественных отношений проекта разрабатывается его концепция. Краткая концепция законопроекта согласно ч. 2 п. 3 ст. 39 Закона об НПА должна содержать следующую информацию: о целях подготовки и предмете правового регулирования; о проведенном анализе актов законодательства, международно-правовых актов, актов законодательства иностранных государств, относящихся к предмету ведения проекта, практики их применения. При этом указываются противоречия и пробелы в законодательстве, устаревшие либо неэффективные нормы, рациональные способы устранения недостатков; выбор вида акта и способа оформления; предложения по примерной структуре и основным положениям проекта; всесторонний и объективный прогноз предполагаемых последствий принятия закона. Концепция в целом должна содержать и другую информацию. В частности,

оценку предложений заинтересованных государственных органов и других организаций; обзор результатов научных исследований и правового мониторинга, публикаций в СМИ, сети Интернет, обращений граждан и юридических лиц, относящихся к предмету ведения проекта; оценку возможного изменения концептуальных положений, институтов и правовых последствий такого изменения. Закон от 18.07.2019 № 219-3 требовал разработки его концепции в силу объема, сложного содержания, регулирования им трудовых и связанных с ними отношений как наиболее значимых в обществе.

Практически за год до принятия Закона от 18.07.2019 № 219-3 были приняты нормы, раскрывающие содержание понятия «концепция законопроекта». Но и при отсутствии таких норм, полагаем, у разработчиков имелась обязанность

по разработке концепции законопроекта. Преамбула Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция) указывает в том числе на стремление народа Беларуси утвердить права и свободы каждого гражданина, обеспечить гражданское согласие, незыблемые устои народо-власти и правового государства. Правовое

регулирование государством трудовых отношений затрагивает прямо или косвенно права и свободы каждого гражданина. Гражданское согласие в этой области особенно важно. Отношения в социально-трудовой сфере требуют согласования интересов социальных партнеров и их взаимодействия (ч. 2 ст. 14 Конституции). Полагаем, имеется прямое влияние государственного регулирования указанных отношений на устои народо-власти и правового государства. Изложенный конституционный подход не является пафосной декларацией и предполагает необходимость разработки концепции при реформе трудового законодательства.

Термин «концепция законопроекта» не является изобретением законодателя Беларуси. Теоретиками права это относительно новое научное понятие активно разрабатывается [3, с. 82–133; 4, с. 101–104 и др.]. В литературе приводятся различные его определения. В частности, как замыс-

ла, основной идеи, документа, «... в котором отражается научно-практический подход к разрешению социальных проблем и который основан на реальной информации о той или иной сфере жизни общества, ставшей предметом правового регулирования» [5, с. 299–300]. Концепция определяется также как «замысел законодателя ... в отношении имеющейся общественно-значимой проблемы», который «... включает в себя цель закона – решение соответствующей общественно-значимой проблемы, а также обоснованные способы достижения этой цели – соответствующие законодательные решения...» [6]. Эта точка зрения акцентирует внимание на общественно-значимых проблемах и их законодательных решениях в их совокупности. Полагаем, что предмет регулирования и цели без конкретных решений по их достижению не отражают суть как концепции,

*Отсутствие указания на предмет регулирования – трудовые отношения, полагаем, не только позволяет избежать излишнего общественного внимания к реформе ТК, но и свидетельствует о концептуальной слабости подготовленных изменений.*

так и законопроекта в целом. Например, Декрет Президента Республики Беларусь от 02.04.2015 № 3 «О предупреждении социального иждивенчества» и его новая редакция вызвали негативную реакцию в обществе, в том числе ввиду несоответствия заявленных в нем целей и принятых решений [7]. Важный аспект, на который также обращают внимание

теоретики права – научная обоснованность концепции законопроекта, закона.

Основываясь на изложенных подходах, обратимся к выявлению идей обоснования принятия и концептуальных решений в части изменения ТК в Законе от 18.07.2019 № 219-3. Внимание в первую очередь привлекает название закона «Об изменении законов», никак не связанное с предметом регулирования, которым фактически являются трудовые и связанные с ними отношения. В частности, вносятся изменения в Закон о государственной службе и в Кодекс Республики Беларусь об образовании, которые обусловлены изменением ТК и имеют объем полстраницы из 36 страниц закона, регулирующего трудовые отношения. Является ли отсутствие предмета регулирования в Законе от 18.07.2019 № 219-3 случайностью, вопрос риторический. Напомним, что в первоначальном проекте предмет регулирования указы-

## МНЕНИЕ СПЕЦИАЛИСТА

вался: дополнения и изменения законов по вопросам трудовых отношений. Отсутствие указания на предмет регулирования – трудовые отношения, полагаем, не только позволяет избежать излишнего общественного внимания к реформе ТК, но и свидетельствует о концептуальной слабости подготовленных изменений. Напомним, что в качестве обоснования проекта 2015 г. разработчики указали на необходимость имплементации в ТК норм двух временных декретов: Декрета Президента Республики Беларусь от 15.12.2014 № 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций» (далее – Декрет № 5), а также Декрета Президента Республики Беларусь от 26.07.1999 № 29 «О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины» (далее – Декрет № 29).

Ученые отмечали порочность данного обоснования, поскольку акту специального действия (Декрет № 29) и акту, изначально принятому с целью усиления ответственности руководителей организаций (Декрет № 5), придавался статус норм общего действия ТК, т.е. предусматривалось

распространение специальных норм на всех работников. Специалисты по трудовому праву указывали на отрицательные последствия такого подхода. В частности, на ухудшение правового положения работников, снижение уровня минимальных социальных гарантий в сфере труда, негативные изменения структуры ТК и систе-

мы отрасли в целом. Научная общественность ожидала от государственных органов научно обоснованной концепции реформы ТК, ее обнародования и общественного обсуждения, существенных корректировок в законопроекте [8, с. 20–24]. Итогом ожиданий явилось обоснование объединенного законопроекта, суть которого не изменилась. В «новом» обосновании содержится ссылка на п. 1 Плана подготовки законопроектов на 2017 г., предлагается реализовать два решения Конституционного Суда Республики Беларусь (далее – КС Беларуси) 2014 г., т.е. принятые еще до проекта 2015 г. Появилась формулировка об определенных изменениях в социально-экономическом положе-

нии страны, которые отразились на национальном рынке труда и об устойчивой тенденции к либерализации правового регулирования во всех сферах общественных отношений. Разработчики указывали также на анализ законодательства о труде и практику его применения, тенденции развития трудовых отношений в Российской Федерации и Украине, изучение публикаций в средствах массовой информации, обращений граждан и юридических лиц, относящиеся к предмету правового регулирования объединенного проекта Закона. Однако это указание не подкреплялось какой-либо конкретикой. Например, предложение разработчиков о реализации решения Конституционного Суда Республики Беларусь от 10.07.2014 № Р-945/2014 «О правовом регулировании размера оплаты времени вынужденного прогула работнику, восстановленному на прежней работе» (далее – решение № Р-945/2014) обязывало как минимум упомянуть об ином регулировании сходных общественных отношений в законодательстве России. Обоснование по оплате времени вынужденного прогула и другим концептуальным вопросам не содержит анализа законодательства о

труде, практики его применения, тенденций развития трудовых отношений, сведений об изучении публикаций в средствах массовой информации. Таким образом, обоснование Закона от 18.07.2019 № 219-3 не соответствует понятию концепции законопроекта.

В Беларуси имеется практика подготовки и об-

щественного обсуждения концепции законопроекта [9]. Информации по обоснованию первоначального и объединенного законопроекта, а ныне закона официальные источники не приводили. Проект будущего Закона от 18.07.2019 № 219-3, как и его обоснование, не публиковались и на общественное обсуждение не выносились. По инициативе специалистов проводились обсуждения первоначального проекта на круглом столе, проведенном 20.05.2015 на юридическом факультете БГУ. Относительно объединенного законопроекта ученые и специалисты-практики высказывали концептуальные замечания и предложения, которые направляли в различные государственные

*Научная общественность ожидала от государственных органов научно обоснованной концепции реформы ТК, ее обнародования и общественного обсуждения, существенных корректировок в законопроекте.*

органы, в том числе в КС Беларуси, публиковали статьи в СМИ [10–13]. Приходится констатировать, что концептуальные замечания и предложения, за редким исключением, не были учтены разработчиками проекта, в числе которых ученые практически отсутствовали. КС Беларуси в порядке обязательного предварительного контроля (в этот орган также направлялись обращения специалистов) признал Закон от 18.07.2019 № 219-З соответствующим Конституции Республики

Беларусь. Отсутствие информации о содержании обоснования и проекта этого Закона и недоступность его общественного обсуждения, полагаям, является нарушением конституционного права граждан на информацию, на непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства (ст. 34, 37 Конституции). Игнорирование результатов научных исследований и неосуществление комплекса мониторинговых функций противоречит принципу научности при подготовке закона. Полагаем, нарушены и другие принципы нормотворческой деятельности (ст. 6 Закона об НПА).

Итогом нормотворческой деятельности явился Закон от 18.07.2019 № 219-З, который, полагаям, основан на взаимоисключающих концептуальных положениях. С одной стороны, в нем воплотилась идея укрепления трудовой дисциплины, усиления требований к работникам организаций, а фактически их закреплению. Этой идее соответствует первый обширный блок норм ТК, которые согласованы с декретами № 29 и № 5, отдельными нормами постановления Пленума Верховного Суда, решением КС Беларуси, «авторским» видением разработчиков понятия «трудовая функция» и нормативной классификации оснований прекращения трудового договора. Основой этого блока изменений является Декрет № 29, нормы которого действуют в Беларуси более двадцати лет. Негативные по-

следствия их действия хорошо известны. С другой стороны, опорой «концепции» провозглашаются определенные изменения в социально-экономическом положении страны, которые отразились на

национальном рынке труда, и устойчивая тенденция к либерализации правового регулирования во всех сферах общественных отношений. К этой опоре можно отнести второй блок новых норм ТК, которые регулируют дистанционную работу (гл. 25<sup>1</sup> ТК), частично легализуют

«заемный» труд (п. 1 ст. 32<sup>1</sup>). Содержание второй части «концепции» остается неясным: в контексте обоснования указаны такие изменения рынка труда, как повышение требований к потенциальным работникам на фоне возросшего спроса работников на неквалифицированную занятость и удаленная работа.

Особенно важно уяснить, что имеется в виду под либерализацией правового регулирования. Либерализация (от лат. *liberalis* – свободный) означает снятие ограничений, предоставление свободы действий. Очевидно, что применительно к предмету ведения Закона от 18.07.2019 № 219-З либерализация должна иметь специфику, обусловленную особенностями трудовых отношений, зависимым и подчиненным

положением более слабой стороны – работника. Расширение прав нанимателя должно сопровождаться созданием для работника дополнительных гарантий соблюдения его прав, возможностей защиты. Иначе суть явления, полагаям, будет соответствовать ограничению прав и свобод личности работника.

Нормы первого блока расширяют права нанимателя и, думаем, ущемляют права работника без создания для него существенных дополнительных гарантий. В частности, это нормы о легализации на уровне ТК контрактной системы найма (гл. 18<sup>1</sup>), порочность которой была освещена во многих публикациях. Теперь «специальные» нормы (гл. 18<sup>1</sup> ТК), которые охватывают

■■■  
***Игнорирование результатов научных исследований и неосуществление комплекса мониторинговых функций противоречит принципу научности при подготовке закона.***  
■■■

■■■  
***Расширение прав нанимателя должно сопровождаться созданием для работника дополнительных гарантий соблюдения его прав, возможностей защиты. Иначе суть явления, полагаям, будет соответствовать ограничению прав и свобод личности работника.***  
■■■

## МНЕНИЕ СПЕЦИАЛИСТА

абсолютное большинство наемных работников, становятся общими. Парламент и КС Беларуси легитимировали двадцатилетнюю практику действия временного Декрета № 29. Право увольнения по желанию лицам, работающим по контракту, так и не было предоставлено, что противоречит принципу свободы труда. В таких условиях гарантийные нормы ТК, рассчитанные на неопределенный срок трудового договора с правом увольнения по желанию работника и невозможностью увольнения по окончании срока договора, фактически не будут реализованы. Большинство работников при контрактной системе найма склонны мириться с нарушениями своих прав, опасаясь увольнения по окончании срока контракта. Декрет № 5 воплотился в нормах, которые содержатся в п. 3 ч. 1 ст. 198, ч. 5 ст. 49, абз. 4 п. 7 ст. 42, п. 3 ч. 2 ст. 107, ч. 1 ст. 408 и других статьях Кодекса. Их содержание требует самостоятельного рассмотрения. В рамках заявленной темы ограничимся общей оценкой: все они существенно ухудшают правовое положение работника и не предусматривают гарантий его прав. Отдельные нормы постановления Пленума Верховного Суда, решение КС Беларуси № Р-945/2014, которые критиковались в научной литературе, воплотились в норме ч. 1 ст. 244 ТК, также ухудшающей правовое положение работника [14, с. 38–42]. В частности, уменьшается материальная ответственность нанимателя в виде оплаты восстановленному работнику среднего заработка за вынужденный прогул на суммы зачета зарплаты, полученной у другого нанимателя после увольнения, пособия по временной нетрудоспособности и других сумм.

Самостоятельного рассмотрения требует также «авторское» видение разработчиков понятия «трудовая функция» (ст. 1, ч. 2 ст. 19 ТК и др.), из которого исключена такая характеристика, как специальность. В этой части разработчики своеобразно обосновали изменение норм ТК. В частности, указали, что понятие «специальность» не нашло применения в нормативных правовых актах, регулирующих трудовую деятельность, а используется исключительно в сфере образования. Ознакомление с трудовыми кодексами стран – членов ЕАЭС и СНГ приводит к обратному выводу: необходимой характеристикой трудовой функции является специальность (ст. 27 ТК Республики Казахстан, ст. 54 ТК Кыргызской Республики, ст. 15, 57 ТК Российской Федерации, ст. 26 ТК Республики Таджикистан, ст. 73 ТК Рес-

публики Узбекистан). Отметим, что данное понятие, в отличие от рода, характеризует вид трудовой деятельности, сужает способность к труду как предмет трудового договора. Исключение его из определения означает расширение прав нанимателя по привлечению работника к различным видам трудовой деятельности без его согласия и дополнительных гарантий. Обоснование исключения специальности из понятия «трудовая функция» не соответствует законодательной практике и потребностям регулирования трудовых отношений.

Произошли изменения и в нормативной классификации оснований увольнения. В теории их деление на общие и специальные общепризнано. Особенно важно такое деление для оснований прекращения трудового договора по инициативе нанимателя. Закон от 18.07.2019 № 219-З в этой части ломает прежнюю нормативную классификацию, воплощенную в ст. 42 ТК, которая ранее содержала лишь общие основания увольнения работников по инициативе нанимателя. В новой редакции данная статья содержит как минимум шесть специальных оснований, субъект увольнения по которым прямо не обозначен. Например, незаконное привлечение к ответственности граждан и юридических лиц (п. 10 ст. 42 ТК). Это чревато грубыми нарушениями прав работников, применением этих новых оснований в качестве общих. Тем более что специальные основания, в том числе по инициативе нанимателя, сохранились в ст. 47 ТК и были расширены.

Завершая общую авторскую оценку концептуальных положений первого блока норм ТК, отметим, что идея их принятия воплотилась в законодательные решения, направленные на закрепление работников, ухудшение их правового положения без предоставления последним дополнительных гарантий. Остановимся на общей оценке в новой системе ТК второго блока норм: о дистанционной работе (гл. 25<sup>1</sup> ТК) и частичной легализации «заемного» труда (п. 1 ст. 32<sup>1</sup> ТК). На первый взгляд в них воплощается благая идея, позволяющая легализовать нестандартные формы занятости. Однако особенности регулирования труда при дистанционной работе не исключают возможности введения контрактной системы найма для таких работников со всеми вытекающими последствиями нарушения их прав. Частичная легализация «заемного» труда без продуманного и комплексного регулирования сама по себе чревата нарушением прав работника, а в условиях кон-

трактной системы вероятность таких нарушений многократно возрастает. Идея либерализации предполагает свободный труд и противоречит закреплению работника при контрактной системе найма. Принятые законодательные решения противоречат данной идее. Закономерным результатом взаимоисключающих концептуальных положений, воплощенных в Законе от 18.07.2019 № 219-З, явились, по мнению автора, нормативные ограничения прав и свобод наемных работников, принятые в нарушение ст. 23 Конституции Беларуси.

### Заключение

Проведенный анализ позволяет прийти к выводу о необходимости при кардинальных изменени-

ях трудового законодательства опираться на научно обоснованную концепцию. При разработке законопроекта, воплощенного в Законе от 18.07.2019 № 219-З, концепция фактически отсутствовала, были нарушены важнейшие принципы нормотворческой деятельности. В обоснование законопроекта, по мнению автора, были положены две взаимоисключающие идеи: с одной стороны, укрепление трудовой дисциплины, усиление требований к работникам, фактически их закрепощение, а с другой – идея по «либерализации» правового регулирования. Реальное воплощение этих идей в концептуальных законодательных решениях, реформирующих ТК, обернулось нормативным ограничением прав и свобод наемных работников.

### Список цитированных источников

1. Томашевский, К. Л. Очередная реформа Трудового кодекса: чего ожидать работникам и нанимателям / К. Л. Томашевский // Экономическая газета. – 2019. – 12 июля.
2. Томашевский, К. Л. Проект закона «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам трудовых отношений»: что изменилось за год? / К. Л. Томашевский // Трудовое и социальное право. – 2016. – № 2. – С. 11–14.
3. Баранов, В.М. Концепция законопроекта: понятие, элементы, виды, проблемы реализации / В.М. Баранов // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование : сб. ст. : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. – Новгород, 2001. – Т. 1. – С. 82–133.
4. Арзамасов, Ю. Г. Тенденции развития юридических наук. Становление новой науки-нормографии / Ю. Г. Арзамасов // Государство и право. – 2007. – № 10. – С. 101–104.
5. Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник / Т. В. Кашанина – 2-е изд., пересмотр. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 496 с.
6. Царев, А. Ю. Концепция закона в законотворчестве Российской Федерации [Электронный ресурс] : автореф. ... дис. канд. юрид. наук – 12.00.01 / А. Ю. Царев М., 2006. – Режим доступа // <http://lawtheses.com/kontseptsiya-zakona-v-zakonotvorchestve-rossiyskoy-federatsii>. – Дата доступа: 15.08.2019.
7. «Приняли аврально». У чиновников спросили, не противоречит ли конституции «тунеядский» декрет [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://finance.tut.by/news645862.html>. – Дата доступа: 15.08.2019.
8. Томашевский, К. Л. Концепция совершенствования законодательства Республики Беларусь в социально-трудовой сфере (общие вопросы) / К. Л. Томашевский // Трудовое и социальное право. – 2016. – № 1. – С. 20–24.
9. МВД Беларуси вынесло на общественное обсуждение концепцию проекта Закона «О противодействии домашнему насилию» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.genderperspectives.by/novosti/477-mvd-belarusi-vyneslo-na-obshchestvennoe-obsuzhdenie-kontseptsiyu-proekta-zakona-o-protivodejstvii-domashnemu-nasiliiu>. – Дата доступа: 15.08.2019.
10. Томашевский, К. Л. Нововведения в Трудовой кодекс Республики Беларусь, планируемые на 2018 год (независимая экспертная оценка) / К. Л. Томашевский // Трудовое и социальное право. – 2017. – № 3. – С. 19–24; № 4. – С. 11–15.
11. Томашевский, К. Л. Объединенный законопроект по внесению изменений и дополнений в Трудовой кодекс Республики Беларусь (проблемные места) / К. Л. Томашевский // Трудовое и социальное право. – 2018. – № 2. – С. 12–16.
12. Курылёва, О. С. Трудовой кодекс Республики Беларусь: концептуальные изменения / О. С. Курылёва, Е. В. Мотина, Т. М. Петченко // Трудовое и социальное право. – 2018. – № 2. – С. 17–24.
13. Греченков, А. А. Планируемые изменения норм Трудового кодекса Республики Беларусь о рабочем времени и времени отдыха: скромные успехи и нерешенные проблемы / А. А. Греченков // Трудовое и социальное право. – 2018. – № 3. – С. 17–21.
14. Курылёва, О. С. Нормы постановления Пленума Верховного Суда в проекте изменений Трудового кодекса Беларуси: оценка и прогноз правовых последствий / О. С. Курылёва // Трудовое и социальное право. – 2017. – № 3. – С. 38–42.

Статья поступила в редакцию 16.08.2019