

# ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ТРУДУ И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ТРЕТЬЕГО СОЗЫВА  
Андрей Владимирович Селиванов

До 2002 года все ожидания в развитии трудового законодательства связывались с разработкой и принятием Трудового кодекса Российской Федерации. И все усилия как законодательных, так и исполнительных органов власти были направлены именно на эту работу.

Как известно, Трудовой кодекс Российской Федерации был принят в конце 2001 года и вступил в силу с 1 февраля 2002 года. По общему признанию, введение его в действие стало важным этапом реформирования законодательства о труде в условиях перехода к многоукладной экономике. В связи с этим уместно еще раз высказать благодарность депутатам, проделавшим большую работу в специальной Комиссии Государственной Думы, которой руководила Л.К. Слипка.

К настоящему времени уже сложилась довольно солидная практика применения Кодекса работодателями, органами исполнительной и судебной власти. Кодекс стал предметом научного изучения и толкования. Подготовлены и опубликованы многочисленные научные и практические комментарии.

Не остался в стороне и Комитет Государственной Думы по труду и социальной политике. Экспертный совет Комитета при поддержке и с участием Академии труда и социальных отношений провел анализ положений Трудового кодекса с целью определения приоритетных направлений дальнейшего совершенствования как самого кодекса, так и всего законодательства о труде.

В ноябре 2002 года в Государственной Думе прошли парламентские слушания на тему «Проблемы совершенствования трудового законодательства и практики его применения», участники которых пришли к единодушному мнению о том, что с принятием Трудового кодек-

кса работа по реформированию трудового законодательства только начинается. На слушаниях были приняты рекомендации, которые сыграли важную роль в формировании планов работы Комитета в этом направлении.

Следует заметить, что Комитет Государственной Думы по труду и социальной политике стремится к максимально широкому обсуждению планов и результатов своей работы с представителями органов исполнительной власти, объединений работодателей и профсоюзов, с учеными и практиками, а также постоянно привлекает их к непосредственной работе над законопроектами.

Главным итогом слушаний стало решение о начале работы над проектом федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Российской Федерации» с целью устранения имеющихся в кодексе противоречий и неточностей, исключения возможности неоднозначного толкования правовых норм без внесения в кодекс изменений концептуального характера.

Первый этап этой работы завершился принятием этого законопроекта Государственной Думой в первом чтении в июне 2003 года. Главной его особенностью является, на мой взгляд, то, что он содержит только согласованные положения, по которым удалось достичь единого мнения депутатов – членов рабочей группы, представителей Правительства, профсоюзов и работодателей.

В связи с этим хочу еще раз поблагодарить за плодотворную и порой самоотверженную работу присутствующих здесь непосредственных участников переговоров по этому вопросу: со стороны Правительства – заместителя министра труда и социального развития Владимира Константиновича Варова, со стороны профсоюзов – заместителя председателя Федерации независимых профсоюзов Алексея Ивановича Сурикова, со стороны объединений работодателей – директора по правовым вопросам Координационного совета объединений работодателей Сергея Алексеевича Панина, а также всех, кто обеспечивал эффективную работу рабочей группы. Спасибо также Академии труда и социальных отношений, благодаря которой была проделана большая работа по обобщению поступающих предложений, их систематизации и выработке рекомендаций, по оказанию членам рабочей группы консультативной помощи.

К сожалению, первоначальным планам по рассмотрению законопроекта во втором чтении в течение осенней сессии 2003 года не суждено было сбыться по причине огромного объема работы. Ведь на этом этапе в соответствии с поручением Государственной Думы, закрепленным в постановлении о принятии законопроекта в первом чтении, следовало еще раз рассмотреть предложения, по которым у сторон остались разногласия. Необходимо также отработать полученные замечания, провести правовую и лингвистическую экспертизы и проделать соответствующую техническую работу. Поступают и новые предложения, которые мы также должны были обсудить.

Надеюсь, что профильному комитету Государственной Думы четвертого созыва удастся завершить подготовку данного законопроекта максимум за полгода, все необходимое для этого подготовлено. Главное – это сохранить согласованный характер законопроекта, исходить из потребностей правоприменительной практики. Считаю, что его принятие будет способствовать повышению эффективности трудового законодательства, причем не только в смысле укрепления правопорядка, но и в качестве одного из действенных рычагов оздоровления производственных отношений, а значит, и фактора экономического роста, повышения благосостояния общества.

Важную роль в работе Комитета сыграла выработанная на парламентских слушаниях рекомендация не выносить на обсуждение Государственной Думы все имеющиеся законопроекты о внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Трудового кодекса до внесения согласованного проекта. Мы эту рекомендацию выдержали, что позволило нам не

распылять усилия и сосредоточиться на действительно конструктивной работе. Ведь за полтора года таких законопроектов было более 40! После принятия в первом чтении согласованного законопроекта полтора десятка из них авторы сняли с рассмотрения. По большинству оставшихся сформировано единое мнение, и их обсуждение Комитетом и Государственной Думой не должно вызвать больших проблем.

Следует подчеркнуть, что это решение привело не только к выгодам организационного порядка, но и к важным правовым последствиям. По нашему мнению, оно позволило обеспечить определенную стабильность трудового законодательства, избежать поспешных непродуманных решений, создающих лишние проблемы у тех, кто ежедневно применяет трудовое законодательство на практике.

В решении парламентских слушаний были сформулированы несколько предложений по приведению в соответствие с Трудовым кодексом всей системы отечественного законодательства. В основном они были адресованы Правительству Российской Федерации.

Предлагалось подготовить проекты федеральных законов о признании недействующими на территории России законодательных актов бывшего Союза ССР, о признании утратившими силу некоторых законодательных актов РСФСР и законов Российской Федерации в связи с принятием Трудового кодекса, провести необходимую инвентаризацию постановлений Правительства и ведомственных нормативных правовых актов, а также разработать и принять план подготовки проектов новых федеральных законов, принятие которых непосредственно предусмотрено в соответствующих статьях Трудового кодекса, либо вытекает из их содержания, приведения действующих федеральных законов, содержащих нормы трудового права, в соответствие с кодексом. Одним словом, начать осуществлять системную кодификацию трудового законодательства на основе принятого Трудового кодекса.

К сожалению, комплексных решений по данному вопросу федеральными органами исполнительной власти не принималось, за исключением известного распоряжения Правительства РФ №516-р от 17 апреля 2002 года о подготовке проектов нормативных правовых актов правительственного уровня. Нам известно, что Минтрудом готовились определенные предложения, но официального закрепления они пока не получили.

Чтобы не занимать в этом вопросе позицию стороннего критика, наш Комитет с помощью Академии труда и социальных отношений в инициативном порядке подготовил предложения по разработке плана-перечня федеральных законов, подлежащих принятию либо изменению в связи с принятием Трудового кодекса. Предложения будут переданы депутатам нового созыва и, надеюсь, будут использованы при формировании планов работы профильного комитета Государственной Думы, а также могут быть направлены в Правительство и Минтруд России.

Наконец, на слушаниях был принят ряд рекомендаций, связанных с перспективными направлениями развития трудового законодательства. При этом одним из наиболее важных стратегических направлений были названы поэтапное создание системы специальных органов по рассмотрению трудовых споров и разработка Трудового процессуального кодекса Российской Федерации (ТПК РФ).

Следуя этим рекомендациям, Комитет опять же совместно с Академией труда и социальных отношений создал рабочую группу, в которой были подготовлены Концепция создания трудовой юстиции и Концепция ТПК РФ.

Указанные концепции обсуждались предварительно на заседании Экспертного совета Комитета и получили высокую оценку. С учетом полученных в ходе предварительного обсуждения предложений и замечаний Концепция ТПК РФ была доработана, и ее краткое содержание, а также краткое содержание концепции создания специализированных судов по трудовым делам были опубликованы в журналах «Хозяйство и право» №8, 2003 год, и «Человек и труд» №8, 2003 год.

Дальнейшее обсуждение положений концепций состоялось 12–13 сентября 2003 года на научно-практической конференции «Проблемы защиты трудовых прав граждан», проведенной Комитетом по труду и социальной политике совместно с Академией труда и социальных отношений, Субрегиональным бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, Союзом юристов России и Российской ассоциацией трудового права и права социального обеспечения. Участниками конференции в основном были одобрены предложенные пути реформирования трудового законодательства, регулирующего процедуру разрешения трудовых споров. В целом была поддержана идея реформирования судебной системы путем поэтапного создания трудовых судов и принятия Трудового процессуального кодекса, что нашло свое отражение в рекомендациях конференции.

Конференция также рекомендовала Комитету Государственной Думы по труду и социальной политике продолжить совместно с Академией труда и социальных отношений работу по подготовке единой Концепции создания трудовых судов и Трудового процессуального кодекса, опубликовать доработанную Концепцию в полном виде для ее широкого обсуждения, пригласить для участия в работе над Концепцией представителей федеральных органов исполнительной власти, Верховного Суда Российской Федерации, а также объединений работодателей и профсоюзов для детального обсуждения результатов работы и определения согласованной программы дальнейшей работы по данной тематике.

Было также признано целесообразным обратиться к Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, Министерство труда, Верховный Суд Российской Федерации, а также к ведущим научным и учебно-научным организациям с предложением включить в планы своей работы в области развития законодательства работы по вопросу создания специализированной трудовой юстиции и трудового процесса.

В числе перспективных направлений развития трудового законодательства рекомендации парламентских слушаний обозначили разработку проектов законов об особенностях правового регулирования труда отдельных категорий работников. Для примера были названы такие категории работников, как работники малых организаций, иностранные работники, работники транснациональных компаний, так называемые заемные работники. Отмечалась также необходимость развития законодательства об особенностях правового регулирования труда работников в условиях банкротства работодателя. Комитету было рекомендовано по мере возможности включать соответствующие законопроекты в планы законопроектной работы.

Должен сказать, что наших возможностей хватило пока только на одну из перечисленных тем. Создана рабочая группа по разработке концепции проекта федерального закона с рабочим названием «Об особенностях регулирования труда работников, принимаемых на работу частными агентствами занятости». Имеется в виду прежде всего защита прав работников, нанимаемых коммерческими организациями с целью предоставления рабочей силы в распоряжение других лиц, или, другими словами, – «заемных работников». Помимо того, что сама проблема регулирования заемного труда становится для нас все более актуальной, принятие такого законопроекта могло бы стать этапом в подготовке к ратификации Российской Федерацией Конвенции Международной организации труда №181 «О частных агентствах занятости». Результаты этой работы будут представлены, видимо, уже депутатам Государственной Думы нового созыва.

Все сказанное, по-моему, является убедительным примером и доказательством целесообразности и необходимости эффективного и реального планирования законопроектной работы. В связи с этим хотелось бы обратить внимание на очень важную проблему. Она состоит в том, что в настоящее время остро ощущается отсутствие на государственном уровне структуры, объединяющей и координирующей работу по реформированию трудового законодательства.

Известно, что концептуальные основы реформы гражданского права и основные законодательные акты в этой сфере разрабатывались в Центре частного права, созданном по указу Президента Российской Федерации. В настоящее время этот центр продолжает функционировать при Институте государства и права Российской академии наук. Думается, настало время создать подобный Центр трудового права при одном из авторитетных государственных научных или учебно-научных учреждений.

Помимо научно-методических центров, создаются и успешно действуют координирующие органы по реформированию различных отраслей законодательства. Например, по вопросам проведения реформы судебной системы, административной реформы и т.д.

Необходимость координации работы различных государственных органов можно проиллюстрировать одним характерным примером. Так, как уже говорилось, с целью совершенствования механизма защиты трудовых прав Комитет Государственной Думы по труду и социальной политике разрабатывает концепцию трудовых судов и трудового процесса. Минтруд России, некоторое время назад также занимавшийся этой проблемой, сейчас в рамках программы ТАСИС ведет работу по созданию трудовых арбитражей для разрешения коллективных трудовых споров, причем иногда называет их «трудовыми судами». Минэкономразвития России разрабатывает предложения по реформированию досудебного рассмотрения индивидуальных трудовых споров, предполагающие вместо предусмотренных Трудовым кодексом комиссий по трудовым спорам, которые формируются непосредственно в организациях, использовать арбитражные органы, создаваемые по территориальному принципу.

Представляется, что все эти разработки, заслуживающие внимания сами по себе, могли бы только выиграть при наличии координации.

Серьезным аргументом в пользу необходимости объединения усилий служат наблюдаемые во многих странах мира тенденции к более частому пересмотру трудового законодательства. Особенно это заметно в странах с переходной экономикой, в том числе в Восточной Европе и в странах Европейского союза, создающих единое экономическое пространство и вынужденных с этой целью унифицировать или гармонизировать законодательство. Тенденции к частым изменениям законодательства вообще и трудового законодательства, в частности, проявляются и в России. Причем речь идет об изменениях, диктуемых объективными потребностями развития.

В таких условиях отсутствие планирующего и координирующего центра может привести к отставанию трудового законодательства от других динамично развивающихся отраслей, а следовательно, к снижению его эффективности. Законодательство, не отвечающее реалиям современной жизни, может стать тормозом экономического развития.

Наши предложения по вопросу создания государственной комиссии по проведению дальнейшего реформирования трудового законодательства, а также государственного научно-методического Центра трудового права получили одобрение на упоминавшейся конференции, посвященной проблемам защиты трудовых прав, и будут вместе с другими нашими инициативами направлены Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации.

Представляется, что все эти разработки, заслуживающие внимания сами по себе, могли бы только выиграть при наличии координации.

Серьезным аргументом в пользу необходимости объединения усилий служат наблюдаемые во многих странах мира тенденции к более частому пересмотру трудового законодательства. Особенно это заметно в странах с переходной экономикой, в том числе в Восточной Европе и в странах Европейского союза, создающих единое экономическое пространство и вынужденных с этой целью унифицировать или гармонизировать законодательство. Тенденции к частым изменениям законодательства вообще и трудового законодательства, в частности, проявляются и в России. Причем речь идет об изменениях, диктуемых объективными потребностями развития.

В таких условиях отсутствие планирующего и координирующего центра может привести к отставанию трудового законодательства от других динамично развивающихся отраслей, а следовательно, к снижению его эффективности. Законодательство, не отвечающее реалиям современной жизни, может стать тормозом экономического развития.

Наши предложения по вопросу создания государственной комиссии по проведению дальнейшего реформирования трудового законодательства, а также государственного научно-методического Центра трудового права получили одобрение на упоминавшейся конференции, посвященной проблемам защиты трудовых прав, и будут вместе с другими нашими инициативами направлены Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации.