

## КОММЕНТАРИИ К ПРОЕКТУ КОНЦЕПЦИИ НОВОЙ РЕДАКЦИИ ТРУДОВОГО КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

### Вступительные замечания

1. Бюро сообщает, что Концепция новой редакции Трудового кодекса Республики Узбекистан была разработана группой экспертов под руководством М. Гасанова. Как, вероятно, известно Министерству, М. Гасанов был соавтором Аналитического доклада «Оценка масштабов реформы трудового законодательства в Узбекистане», подготовленного для МОТ в 2018 г. В Аналитическом докладе анализируется соответствие действующего Трудового кодекса Республики Узбекистан конвенциям МОТ и лучшим международным практикам. Бюро рекомендует Правительству воспользоваться предоставляемой реформой возможностью для учета, в новой редакции Трудового кодекса рекомендаций, сделанных в Аналитическом отчете.
2. Бюро выражает удовлетворение тем, что в Концепции во многих случаях указано, что конвенции МОТ будут использоваться в качестве руководства при подготовке новой редакции Трудового кодекса.
3. Бюро отмечает, что Концепция называет курс на дальнейшую демократизацию и обновление общества, предложенный Президентом Мирзиёевым, одной из причин потребности в совершенствовании регулирования социально-трудовых отношений. В этой связи Бюро выражает удовлетворение тем, что Концепция отдает должное важности и необходимости трипартизма и социального диалога при принятии решений по социально-трудовым вопросам. Бюро рекомендует Правительству при разработке изменений в Трудовой кодекс провести полноценные консультации с организациями работодателей и работников.
4. Поскольку Концепция описывает предлагаемую реформу Трудового кодекса в общем, Бюро не может предоставить подробные комментарии. Комментарии, приведенные ниже, представляют собой соображения относительно акцента, который в Концепции делается на необходимости «гибкого» рынка труда, а также на тех сферах, где, по мнению Бюро, предлагаемая реформа может иметь пробелы.

### Развитие рынка труда

5. Бюро отмечает, что Концепция, объясняя предлагаемые цели политики реформирования Трудового кодекса, уделяет значительное внимание «гибкости» рынка труда. В этой связи в Концепции указано, что «основная идея документа состоит в том, чтобы обеспечить гибкую политику рынка труда в сочетании с современной и жизнеспособной системой социальной защиты». Бюро отмечает, что в условиях так называемого «гибкого» рынка труда часто сочетаются три политических меры: относительно простые процедуры приема на работу и увольнения, предоставление помощи в рамках системы социального обеспечения и проведение активной политики на рынке труда. Для эффективного и рационального функционирования таких рынков труда считается необходимым одновременное принятие всех этих мер. Например, если новый Трудовой кодекс Узбекистана упростит прием на работу и увольнение работников до того, как будет создана необходимая система социальной защиты и/или будет внедряться активная политика на рынке труда, на этом рынке может существенно повыситься волатильность, что, в свою очередь, может иметь существенные последствия для общества, а также для



государственного бюджета, в связи с сопутствующей вариативностью налоговых поступлений и расходов.

В Концепции указано, что «задача войти в число стран-лидеров по критериям рейтинга Doing Business... может быть в значительной степени решена через совершенствование трудового законодательства, одними из основных индикаторов которого является обеспечение гибкости рынка труда и эффективное использование трудового потенциала населения страны». В этом отношении Правительство может принять во внимание Обзор мнений менеджеров, предпринятый Всемирным экономическим форумом в рамках Отчета о глобальной конкурентоспособности. В рамках таких Обзоров менеджеры просят выбрать из 16 факторов те, которые являются наиболее проблемными для бизнеса. Три из этих 16 факторов связаны со сферой труда – это ограничительные трудовые нормы, неадекватный уровень образования работников и неудовлетворительное состояние трудовой этики. Ограничительные трудовые нормы достаточно редко оказываются в списке трех наиболее проблемных факторов. Так, для Казахстана, занявшего в рейтинге 57-е место, три фактора, представляющие наибольшую проблему – это доступность финансирования, коррупция и неадекватный уровень образования работников; при этом неудовлетворительное состояние трудовой этики находится на 7-м месте, а ограничительные трудовые нормы на 15-м. В случае Южной Кореи, занявшей в рейтинге 26-е место, наибольшую проблему представляют политическая нестабильность, низкая доступность финансирования и неэффективная государственная бюрократия, тогда как ограничительные трудовые нормы стали пятым по значимости фактором. И, наконец, для Дании, занявшей в рейтинге 12-е место, которую часто называют страной, впервые использовавшей для развития своего рынка труда концепцию так называемой «флексикьюрити» (гибкой защищенности), тремя наиболее проблемными факторами стали уровень налогов, налоговое законодательство и неэффективная государственная бюрократия, а ограничительные трудовые нормы оказались на 4-м месте. В недавнем докладе Всемирного банка об экономическом росте и создании рабочих мест в Узбекистане также можно увидеть подтверждение того факта, что бизнес не считает ограничительные трудовые нормы одним из основных препятствий на пути создания новых рабочих мест, а в качестве главного препятствия видит нехватку доступного по цене сырья, а следующей по значимости проблемой является нехватка квалифицированных сотрудников. В докладе указывается, что Правительство занялось решением проблемы доступности сырья, а вот проблема нехватки квалифицированного персонала пока не получает адекватного решения.<sup>1</sup>

6. В свете вышесказанного Правительство Узбекистана может стараться обеспечить сбалансированный подход к проведению реформы трудового законодательства, с учетом того, что другие меры могут быть более значимыми для упрощения ведения бизнеса и увеличения конкурентоспособности бизнеса и экономики Узбекистана.

### **Малые и средние предприятия**

---

<sup>1</sup> Growth and Job Creation in Uzbekistan: An In-depth Diagnostic, Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice Europe and Central Asia Region [Экономический рост и создание рабочих мест в Узбекистане: Глубинный анализ. Глобальная практика в макроэкономике, торговле и инвестициях в Европе Центральной Азии], World Bank Group, December 28, 2018, p. 36.



7. В Концепции указано, что ныне действующий Трудовой кодекс не учитывает специфику работы у разных типов работодателя, которая может быть обусловлена размером предприятия и количеством работников. С учетом того, чтобы большая часть населения работает на малых и средних предприятиях, в Концепции предполагается включение конкретных положений для регулирования труда работников на таких предприятиях. В этой связи Бюро хотело бы привлечь внимание Правительства к тому факту, что Рекомендация № 189 (1998 г.) по созданию рабочих мест на малых и средних предприятиях, рекомендует использовать меры по преодолению препятствий к росту малого и среднего бизнеса, включая препятствия к приему на работу, при этом отмечая, что эти меры *не должны мешать соблюдению условий приема на работу*, эффективности трудовой инспекции или системы надзора за соблюдением условий труда (курсив наш).<sup>2</sup>
8. При разработке трудовых норм для малого и среднего бизнеса государства сталкиваются с серьезными препятствиями и трудностями. Малый и средний бизнес имеет большой потенциал в смысле создания рабочих мест, при этом условия труда на таких предприятиях часто не соответствуют мировым стандартам. Каждое государство-участник должно самостоятельно и в зависимости от внутренних обстоятельств искать баланс между продвижением прав и интересов работников через разработку и применение соответствующих законов и одновременное создание поощряющих и стимулирующих условий для малого и среднего бизнеса, способствующих формализации.<sup>3</sup>
9. Задача Рекомендации №189 – предоставить государствам-участникам руководство по разработке и применению политики создания рабочих мест на предприятиях малого и среднего бизнеса.<sup>4</sup> В соответствии с пар. 3 Рекомендации №189, «государства-члены должны принимать соответствующие меры и использовать соответствующие механизмы для защиты интересов работников предприятий малого и среднего бизнеса, предоставляя им базовую защиту, предусматриваемую другими действующими актами». Восемь основополагающих конвенций МОТ относятся ко всем работникам и работодателям, независимо от размера их предприятия. Среди других документов, относящихся к базовой защите работников малых и средних предприятий, Конвенция и Рекомендация о политике в области занятости 1964 г. (№122), Рекомендация о политике в области занятости 1984 г. (дополнительные положения) (№169), Рекомендация о роли кооперативов в экономическом и социальном развитии развивающихся стран 1966 г. (№127); Конвенция о профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов 1975 г. (№142), Рекомендация о профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов 1975 г. (№150), Конвенция о безопасности и гигиене труда в производственной среде 1981 г. (№155), а также Рекомендация о безопасности и гигиене труда в производственной среде 1981 г. (№164).
10. Еще один документ МОТ по данной теме – это Рекомендация о переходе от неформальной к формальной экономике 2015 г. (№204), подчеркивающая необходимость для государств-участников «предотвращения намеренного уклонения от формальной экономики или выхода из нее в целях неуплаты налогов и несоблюдения социальных и

---

<sup>2</sup> Пар. 6(2) Рекомендации №189.

<sup>3</sup> Fenwick, Howe, Marshall and Landau, *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, SEED Working Paper No. 81, ILO, Geneva, 2007, p.113. [Фенвик, Хоу, Маршалл, Ландау. «Трудовое и связанное с ним законодательство на микро- и малых предприятиях: Инновационные подходы к регулированию»]. Рабочий документ SEED (Программы устойчивой занятости и экономического развития) #81, МОТ, Женева, 2007. С. 113.

<sup>4</sup> Преамбула к Рекомендации №189.



трудовых законодательных и нормативных правовых актов, а также наказания за это.»<sup>5</sup> В Рекомендации МОТ №204 также подчеркивается, что государства-участники должны «принимать, пересматривать и обеспечивать соблюдение национальных законодательных и нормативных правовых актов и других мер в целях обеспечения должного охвата всех категорий работников и экономических единиц» (пар. 9). В целях Рекомендации №204 термин «неформальная экономика» относится «ко всей экономической деятельности работников и экономических единиц, которые в силу законодательства или на практике вовсе не охватываются формальными отношениями или охватываются ими не в полной мере» (пар. 2(a)). Рекомендация №189, так же, как и Рекомендация №204, предлагает государствам-участникам использовать меры и стимулы, направленные на оказание помощи неформальному сектору с тем, чтобы он становился частью сектора организованного.<sup>6</sup>

11. Бюро отмечает, что применение трудового законодательства на малых и средних предприятиях часто регулируется особыми положениями. В этой связи Бюро хотело бы обратить внимание Правительства на свой доклад о нестандартной занятости в мире 2016 г. В нем указано, что «на некоторых нестандартно занятых работников не распространяются существующие трудовые нормы, поскольку они работают либо на предприятиях, на которые не распространяются определенные положения, например, на малых предприятиях в некоторых странах, либо в отраслях экономики, где трудовые нормы или коллективные договоры отсутствуют или действуют с ограничениями – это лица, занятые в качестве домашнего персонала или в сельском хозяйстве. Отсутствие отношений прямой занятости также означает, что на некоторых работников не распространяются существующие нормы трудового права или коллективные договоры в связи с тем, что они не считаются наемными работниками, или поскольку их статус выходит за пределы применения трудовых законов» (курсив наш).<sup>7</sup>
12. Таким образом, следует внимательно рассмотреть последствия наличия исключений в применении Трудового кодекса в отношении некоторых категорий работников или в некоторых ситуациях на малых и средних предприятиях. При этом, согласно одной точке зрения, существует риск «ловушки роста»: предприятие может решить не увеличивать численность работников с тем, чтобы не нести определенных обязательств по Трудовому кодексу. Кроме того, реформа Трудового кодекса может привести к выходу некоторых видов экономической деятельности и/или предприятий малого и среднего бизнеса из границ формальной экономики.
13. Другой подход заключается в том, что государства-участники могли бы принять и использовать формы регулирования, адаптированные к конкретным нуждам малого и среднего бизнеса, с учетом конкретных характеристик национального рынка труда, национальной системы производственных отношений и законодательства.<sup>8</sup> Как подчеркивается в исследовании МОТ по вопросам применения трудового

---

<sup>5</sup> Пар. 7(1) Рекомендации №204.

<sup>6</sup> Пар. 6 (3) Рекомендации №189.

<sup>7</sup> ILO, *Non-Standard Employment around the World – Understanding challenges, shaping prospects* [Нестандартная занятость в мире: Понимать вызовы, определять перспективы]. International Labour Office, Geneva, 2016, p. 210. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_534326.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf).

<sup>8</sup> Fenwick, Howe, Marshall and Landau, *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches* [Фенвик, Хоу, Маршалл и Ландау. «Труд и трудовое законодательство на предприятиях малого и среднего бизнеса: Инновационные подходы к регулированию»]. SEED Working Paper No. 81, ILO, Geneva, 2007, pp.113 - 114

законодательства на малых и средних предприятиях, «государства могут и должны подходить к вопросу регулирования инновационно и с учётом интересов как работников, так и предприятий малого и среднего бизнеса. Государства могут разрабатывать трудовые нормы, способствующие обеспечению качества рабочих мест – т.е., достойный труд – а также экономический рост и формализацию предприятий малого и среднего бизнеса, которая в свою очередь, приведет к дальнейшей консолидации и повышению качества рабочих мест».<sup>9</sup>

14. Бюро подчеркивает, что важно сделать так, чтобы реформа Трудового кодекса не привела ни к выходу предприятий малого и среднего бизнеса или их работников, а также некоторых видов экономической деятельности, из границ формальной экономики, ни к снижению качества условий труда работников таких предприятий.<sup>10</sup>

### Срочный договор

15. Среди сфер, нуждающихся в реформировании, в Концепции, среди прочего, идет речь о «имеющих место на практике ограничения на заключение срочных трудовых договоров». В Концепции эти ограничения не перечисляются, однако указано, что в статье 13 проекта Трудового кодекса «будет значительно расширен перечень случаев и условий, когда допускается заключение с работниками срочного трудового договора. С другой стороны, в целях недопущения злоупотреблений со стороны работодателя с учетом требований международно-правовых норм и положений зарубежного законодательства в законопроект будет включена норма, предусматривающая запрещение заключения срочных трудовых договоров в целях уклонения работодателя от предоставления прав и гарантий, предусмотренных для работников, с которыми заключается трудовой договор на неопределенный срок».

Международного трудового стандарта, специально касающегося срочных трудовых договоров, не существует. Однако срочные договоры упоминаются Конвенция о прекращении трудовых отношений по инициативе работодателя 1982 г. (№158) (не ратифицирована Узбекистаном).<sup>11</sup> В Конвенции №158 указано, в широком смысле, что государства-члены должны принимать меры для защиты конкретных работников от увольнения в двух случаях:

- Во-первых, в Конвенции сказано, что работодатель не должен прекращать трудовые отношения с работником «если только не имеется законных оснований для такого прекращения, связанного со способностями или поведением работника или вызванного производственной необходимостью предприятия, учреждения или службы» (ст. 4).
- Во-вторых, в Конвенции указано, что некоторые причины не являются «законным основанием» для прекращения трудовых отношений. По сути, это обстоятельства,

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> См. также: ILO, *Extending the scope of application of labour laws to the informal economy. Digest of comments of the ILO's supervisory bodies related to the informal economy* [Распространение применения трудового законодательства на неформальную экономику. Дайджест комментариев надзорных органов МОТ по вопросам неформальной экономики]. International Labour Office, Geneva, 2010. Available online: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_125855.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_125855.pdf).

<sup>11</sup> Дополнительную информацию по прекращению трудовых отношений можно найти в Рекомендации по прекращению трудовых отношений 1982 г. (№166).



связанные с дискриминацией, например, по признаку пола или участия в профсоюзной деятельности в качестве официального лица (ст. 5).

Конвенция включает в себя также иные положения, касающиеся процедуры оспаривания решения о прекращении трудовых отношений и мер, которые могут быть приняты в таких случаях, а также сроков уведомления и выплаты выходного пособия.<sup>12</sup> Также Конвенция включает положения, касающиеся массовых увольнений.<sup>13</sup>

16. Конвенция №158 не регулирует использование срочных договоров. При этом в ней упоминаются «соответствующие гарантии против использования договоров о найме на определенный срок, цель которых - уклониться от предоставления защиты, предусмотренной настоящей Конвенцией» (ст. 2 (3)). В сопутствующей Рекомендации по прекращению трудовых отношений 1982 г. (№166) приводятся примеры законодательных правил, которые могут быть использованы для предотвращения чрезмерного использования срочных трудовых договоров. Вот они:

(а) Ограничение использования договоров на конкретный период времени случаями, когда характер работы, обстоятельства ее выполнения, или интересы работника не предполагают трудовых отношений неопределенной продолжительности;

(б) Признание срочных договоров бессрочными;

(в) Признание срочных трудовых договоров, повторно заключенных один или больше раз, бессрочными.<sup>14</sup>

В этом смысле международный консенсус таков, что государства могут обеспечивать возможность заключения срочных трудовых договоров, но при этом они обязаны определять политики и четкие рамки регулирования для их применения.

17. На практике многие государства ввели масштабное регулирование использования срочных договоров. Чаще всего используются три основных защитных механизма:

(а) Запрет на использование срочных договоров при выполнении постоянной работы. Законы около 100 стран ограничивают использование срочных договоров выполнением задач определенной продолжительности. То есть, запрещается заключение срочных договоров для видов деятельности, объективно являющихся постоянными;

(б) Ограничение количества срочных договоров, которые можно заключить один за другим;

(в) Ограничение общей продолжительности срочных договоров. Это правило чаще всего применяется в национальном законодательстве.

Сравнительную информацию по национальному законодательству, касающемуся срочных и бессрочных трудовых договоров, можно найти в базе данных MOT EPLex.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Ст. 8 и 12.

<sup>13</sup> Ст. 13 и 14.

<sup>14</sup> Пар. 3(2).

18. С точки зрения политики, проблемы возникают, когда:

- Срочный трудовой договор не является добровольным выбором работника;
- Работник испытывает трудности с переходом от срочного к бессрочному трудовому договору;
- Условия труда работающих по срочным и бессрочным трудовым договорам различаются.

Мировой опыт показывает, что там, где значительная часть работников работает по срочным договорам, эти работники в непропорционально большей степени подвержены риску увольнения в периоды экономического спада. В то же время работодатели могут скорее нанимать работников по краткосрочным трудовым договорам, чем брать на работу постоянных работников. В любом случае, при наличии значительной доли работников со срочными договорами на рынке труда повышается волатильность как занятости, так и безработицы. Это, в свою очередь, влияет на государственный бюджет ввиду сопутствующей вариативности налоговых поступлений. В целом, задача разработчиков политики состоит в минимизации неравномерности распределения рисков между участниками рынка труда и в предотвращении негативных последствий чрезмерного использования срочных договоров как на микро- так и на макроэкономическом уровне.<sup>16</sup>

#### **Минимальный возраст**

19. Бюро отмечает, что в структуру нового Трудового кодекса не включены конкретные положения для определения минимального возраста приема на работу; при этом они могут быть включены в главы более общего характера, например, в Главу 13, касающуюся трудовых договоров.

#### **Труд равной ценности**

20. В Концепции указано, что дискриминация по половому признаку на рабочем месте должна быть запрещена. В этой связи Бюро подчеркивает необходимость интегрировать в Трудовой кодекс концепцию равного вознаграждения мужчин и женщин за равный труд, так как она является необходимым фактором недопущения дискриминации и обеспечения гендерного равенства.

#### **Частные агентства занятости**

21. Бюро отмечает, что проект нового Трудового кодекса не включает положений, регулирующих деятельность частных агентств занятости с тем, чтобы не дублировать Закон

---

<sup>15</sup> <https://www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.home>

<sup>16</sup> Дополнительную информацию о практике, политике и проблемах разных стран можно найти в книге: M. Aleksynska and A. Muller, *Nothing more permanent than temporary? Understanding fixed-term contracts* [Ничего более постоянного, чем временное? Как понимать срочные договоры], ILO INWORK and Governance, Policy Brief No. 6 (March, 2015), см.: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_357403.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_357403.pdf); а также в публикации МОТ: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (ILO, Geneva, November 2016) [«Нестандартная занятость в мире: Понимать вызовы, определять перспективы»]. International Labour Office, Geneva, 2016, p. 210, см.: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_534326\\_lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326_lang--en/index.htm).

«О частных агентствах занятости». Бюро, тем не менее, хотело воспользоваться возможностью и обратить внимание Правительства на то, что, в соответствии с Конвенцией о частных агентствах занятости 1997 г. (№181) (не ратифицирована Узбекистаном), такие агентства не имеют права брать плату с работников.