

**С.Ю.Барсукова,
кандидат социологических наук,
магистр социологии,
Государственный университет -
Высшая школа экономики**

Реформирование трудового законодательства: пожелания власти и ожидания людей¹

С 1 февраля 2002 г. на всей территории РФ на предприятиях всех форм собственности и организационно-правовых форм введен в действие новый Трудовой кодекс² (ТК). И несмотря на правовой нигилизм, свойственный россиянам, этот закон окажет определенное влияние на состояние рынка труда. Но

¹ Автор признателен грантовой программе НИСП (финансирование Фонда Форда) за поддержку в работе над проектом (грант SP-01-1-11).

² Поскольку кодекс — это тоже закон, и словосочетание "кодекс законов" является тавтологией, соответственно решили перейти к формуле Трудовой кодекс РФ

какое? Насколько новое правовое пространство способно уменьшить область нелегальных трудовых практик? И готовы ли люди поддержать устремления законодателей?

Претензии к прежнему КЗоТу

Принятый 23 декабря 2001 г. Трудовой кодекс РФ — четвертый после октября 1917 г. Предыдущие КЗоТы принимались в 1918, 1922 и в 1971 гг. Перечислим основные причины создания нового Трудового кодекса:

— *рутинизация проблем рыночного десятилетия* (неплатежи заработной платы, натуральная оплата труда, перевод на неполный рабочий день, забастовочное движение и пр.);

— помимо проблем, имеющих характер дисфункций, возникли *новые ситуации рыночной природы* — ликвидация и банкротство предприятий, охрана коммерческой тайны, смена собственника и пр.;

— более осознанным стало *размежевание интересов работников и работодателей*. Работодатели стали выдвигать растущие требования к исполнительской дисциплине и качеству труда, а также ратовали за облегчение процедуры увольнения и уменьшения социальных обязательств перед работниками. Интерес же работников состоял в увеличении (или хотя бы сохранении) объема гарантий и льгот, ограничении свободы работодателя при найме и увольнениях, расширении государственного надзора за соблюдением прав в сфере труда;

— *пошатнулась монополия Федерации независимых профсоюзовных работников* (ФНПР) как представителей трудящихся. Новые реалии актуализировали спор о полномочиях профсоюзов, о гарантиях профсоюзным лидерам, о процедуре согласования позиций нескольких профсоюзов;

— в связи с *распространенностью нелегальных трудовых практик* возникал вопрос о комфортности и разумности легального трудового пространства, о причинах его отторжения участниками трудовых сделок.

Необходимость нового ТК была слишком очевидной, чтобы ее игнорировать. Но какой Трудовой кодекс нужен? Как сбалансировать интересы сторон трудовых отношений? Ответы на эти вопросы различались. И довольно существенно.

Идеи реформирования: возможные варианты

По большому счету, трудовые законодательства всех времен и народов можно анализировать по двум критериям: степень *защищенности работника* (его права, гарантии, льготы) и степень *принуждения работодателей* к исполнению законодательных норм (система контроля, штрафы, санкции). На пересечении этих континуумов об-

разуется довольно простая, но содержательная классификация¹. Американский рынок труда предоставляет низкие гарантии работникам при их неукоснительном соблюдении работодателями, европейский (при всех национальных спецификах) — высокий уровень прав при жестких санкциях за их несоблюдение и, наконец, российский рынок — множество прав в сфере труда при их безнаказанном игнорировании.

Фактически правительственный и профсоюзный законопроекты, между которыми и завязалась основная законотворческая борьба, предлагали разные варианты движения в этом поле². Здесь существенны два момента.

Первый. Правительственный вариант, рискуя быть непопулярным, отстаивал жесткую логику рынка во взаимоотношениях работников и работодателей, тогда как профсоюзный проект был нацелен на смягчение для работников рыночных реалий. Рыночная логика правительственного проекта проявлялась в системе мер: профсоюзы лишены права вето по ряду управленческих вопросов, льготы работникам сокращены, расширен список оснований для срочного договора, для увольнений и пр. В профсоюзном же варианте угадывалась ностальгия по социальной защищенности работников; по своему содержанию он близок прежнему КЗоТу.

Второй момент. В этих вариантах разнятся стратегии, пресекающие теневые трудовые практики. Профсоюзный вариант делает ставку на усиление контроля и ужесточение санкций, а правительственный — на добровольный выход работодателей из тени. "Втягивание" нелегальной трудовой деятельности в сферу легальности, по замыслу правительства, должно произойти за счет *необременительности легального найма для работодателя*. Очевидно, что по совокупности работодателю позиция работодателя в отстаивании своих интересов несоизмеримо сильнее. Здесь и распространенность моноотраслевых "городов-ловушек", и слабость профсоюзов, и привычка людей к попранию их прав, и пробуксовка судебной реформы, и т.д. В этой ситуации уход в "надклассовую" позицию правительственного проекта фактически означает *предложение самим работодателям установить приемлемую для них цену легальности и, с учетом асимметрии ресурсной обеспеченности сторон, навязать ее работникам*. Не случайно правительственный проект, исповедуя принцип свободы договора, зачастую не ставил ограничений договоренностям сторон. Профсоюзный же вариант, также "спуская" ряд вопросов на уровень коллективных и индивидуальных решений, почти всегда задавал некие минимальные границы таких договоренностей.

В целом правительственному проекту свойственны императивы рынка, понимаемого в ортодоксально либеральном духе; проф-

¹ Идея принадлежит В.Е.Гимпельсону

² Подробное сравнение правительственного и профсоюзного законопроектов см.: Барсукова С. Страсти по новому Трудовому кодексу // Мир России 2001 № 1.

союзному проекту — императивы государственного патернализма и профсоюзной значимости. Вместе с тем профсоюзный вариант имеет привлекательно "приземленный характер", не обольщаясь относительно тех норм, которые слабо вживились в ткань повседневных трудовых практик. Правительственный же вариант с его упованиями на социальное партнерство, принцип свободы договоров и пр. оставляет впечатление логического конструкта, существующего вне реальности.

При выработке компромиссного варианта практически по всем спорным моментам победил правительственный законопроект. Профсоюзная коалиция стояла насмерть только по поводу статей, отражающих собственно полномочия профсоюзов, гарантии профсоюзных лидеров. Все остальное было сдано без боя в качестве свидетельства готовности к компромиссу. Впрочем, и правительству пришлось пойти на явный популизм: было обещано, что минимальный размер оплаты труда (без доплат и надбавок) будет "не ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека" (ст. 133). И хотя исполнение этого обещания отодвинулось на пару лет, популизм этой статьи еще много раз бумерангом вернется в рыночное пространство.

Итак, намерения законодателей понятны. А что же народ? Безмолвствует?

Ожидания людей¹

Если не считать инициированных профсоюзами эпизодичных "народных возмущений", то в принципе россияне довольно спокойно и едва ли внимательно следили за ходом принятия ТК. Отстраненность от законодательных дискуссий покоится на уверенности, что жизнь неизменно будет течь по иному руслу. Веру в силу "хороших законов" разделяют только 47% опрошенных, и чем более удалены от правового поля работники (шабашники, уличные торговцы, работники малого и среднего бизнеса), тем скептичнее они настроены. Вера в силу закона более всего присутствует среди бюджетников и промышленных рабочих приватизированных предприятий.

В ходе подготовки нового ТК много споров было вокруг *государственного контроля и полномочий профсоюзов*. А что люди думают по этому поводу? По мнению работников, *эффективность государственного контроля* в сфере труда — минимальна. Он либо вообще отсутствует (44%), либо ничего не способен выявить, так как нарушения тщательно скрываются (20%), но если нарушения и обнаруживаются, то все равно ничего не меняется (13%). И только 4% утверждают, что контроль выявляет и пресекает нарушения

¹ Опрос проведен в рамках проекта "Неправовые трудовые практики" (руководитель Т.И.Заславская) при поддержке Независимого института социальной политики, финансируемого Фондом Форда (Программа "Социальная политика для XXI века")

трудовых прав. Что важно: там, где ситуация с соблюдением трудового законодательства заведомо хуже, там и контроля меньше (шабашники, торговцы по устной договоренности и работники частных фирм его почти не ощущают).

Что же касается оценки реальной *роли профсоюзов*, то признают за ними силу, способную влиять на работодателя, только 4% опрошенных, и 41% считают, что профсоюзы абсолютно не способны это делать. Правда, они могут решать мелкие вопросы (37%). Затруднились оценить роль профсоюзов 18% респондентов, что является косвенной оценкой не в пользу профсоюзной значимости. При этом особого различия между группами опрошенных нет. Может быть, чуть лояльнее учителя (опыт забастовок или результатов обучения прописным истинам о "школе коммунизма?").

А вообще страдают ли люди от того, что жизнь не соответствует закону о труде? Ведь если их это положение устраивает, то сомнителен сам призыв жить по закону, а не по понятиям. И тут данные опроса совершенно категоричны: все без исключения группы опрошенных работников считают, что потеря от несоблюдения законов в сфере труда больше, чем приобретений. Однако те, кто по собственному опыту знают внеправовую практику (занятые по устной договоренности), оценивают *баланс приобретений и потерь* куда более лояльно, чем работники законопослушных секторов (бюджетники и промышленные рабочие).

Какие же неправовые трудовые практики осуждают работники? Соответственно, в борьбе с какими нарушениями можно ожидать их поддержку? Наиболее распространенные формы нарушения трудового законодательства общеизвестны. Это прием на работу по устной договоренности, сокрытие от налогообложения части или всего заработка, отказ от оплат отпуска или больничных листов (неприветствие их взятия), а также ситуация, когда трудовая книжка лежит в одном месте, а человек работает в другом.

Оказалось, что эти неправовые практики делятся на две группы: одни вызывают *дружное осуждение* (это касается отпуска и больничных листов), отношение же к другим — *дифференцировано*. При этом главным фактором дифференциации является степень погружения в неправовое пространство самого респондента. Так, относительно оплачиваемых отпусков и больничных листов буквально все категории работников ожидают от законодательства усиления контроля и ужесточения санкций ("Руки прочь от социальных гарантий!"). А вот отношение к остальным практикам не столь однозначно. Устный найм более оправдывают, чем осуждают, те, кто на этих условиях работают (в нашем случае — строители и продавцы) или сталкиваются с этим сплошь и рядом (малый и средний бизнес). Что примечательно: учителя довольно часто подрабатывают репетиторством, врачи — реже имеют неформальные подработки. Это определило оправдание устного найма первыми и осуждение вторыми. Та же картина — с полным или частичным сокрытием заработка, с автономной жизнью трудовой книж-

**Аспекты регулирования трудовой
деятельности**

| Агент, принимающий решения | Аспекты, по которым необходимо существенно снизить роль агента | Аспекты, по которым необходимо существенно повысить роль агента | Аспекты, по которым оценки реального и должного воздействия близки (разрыв менее 10%) |
|----------------------------|--|---|--|
| Государство | - | Продолжительность рабочего дня, условия труда, трудовые конфликты | Зарботная плата, режим труда, перевод на другую работу, увольнения |
| Профсоюз | - | Трудовые конфликты | Зарботная плата, продолжительность рабочего дня, условия и режим труда, перевод на другую работу, увольнения |
| Работодатель | По всем аспектам | - | — |
| Я и работодатель | Перевод на другую работу | Зарботная плата, продолжительность рабочего дня, условия и режим труда, трудовые конфликты | Увольнения |
| Я сам | - | Продолжительность рабочего дня, условия и режим труда, увольнения, перевод на другую работу | Зарботная плата, трудовые конфликты |

ки. Представители законопослушных секторов (образование, здравоохранение, промышленность) осуждают эти практики, а участники неправового поля (бесконтрактные строители и торговцы, работники малого и среднего бизнеса) скорее оправдывают. Таким образом, собственное законопослушание в сфере труда (добровольное или вынужденное) определяет более непримиримое отношение к неправовым трудовым практикам и, следовательно, большую востребованность государства в роли активного субъекта трудовых отношений.

Но очевидно, что труд включает множество аспектов, отношение к регулированию которых может существенно различаться. Мы протестировали расхождение *реального и желаемого* способов регулирования отдельных сторон трудовой деятельности (табл. 1).

Однозначно, т.е. практически по всем аспектам труда, все исследуемые группы считают, что *роль работодателя* должна быть снижена, а роль *самостоятельно принимаемого решения* — повышена (последнее демонстрирует не только ожидания, но и специфику правосознания). В целом, работники поддерживают идею повышения роли договорных отношений между работником и работодателем, желают сохранить за профсоюзами примерно нынешнюю значимость, а роль государства в ряде вопросов усилить. При этом бюджетники оказались единственной группой, считающей, что в ряде вопросов вмешательство государства в их работу излишне. А наибольший дефицит государственного участия испытывают работники малого и среднего бизнеса, "шабашники", уличные торговцы и, что интересно, промышленные рабочие.

Выводы

1. Одной из задач принятия нового ТК было уменьшение неправовых практик в сфере труда. Идея профсоюзного варианта состояла в усилении контроля и ужесточении санкций при сохранении прежнего объема прав и льгот работников. Таким образом, *роль движущей силы легализации рынка труда отводится работнику*. Правительственный же вариант, уменьшая социальную защищенность работника и расширяя сферу договорных решений, пытается *заинтересовать в легализации найма самих работодателей*.

2. Отношение населения к блокированию нелегальных практик в сфере труда неоднородно. Большую востребованность таких мер демонстрируют те, кто менее вовлечен в неформальный рынок труда. Непосредственные же его участники более лояльны к нарушению трудового законодательства, в силу чего рассчитывать на их активную поддержку в легализации отношений найма наивно.

3. Между намерениями властей и ожиданиями людей есть существенная дистанция. И вряд ли последние могут и должны быть непосредственным вектором реформ. Но такое несовпадение должно быть объектом внимания реформаторов, заставляя еще раз перепроверить "проект" и найти аргументы для его признания и принятия большинством трудоспособного населения. Финансовые, информационные, публичные ресурсы государства должны быть направлены на популяризацию идей нового Кодекса, без чего легализация рынка труда невозможна при любом, самом сбалансированном трудовом законодательстве.