С. Барсукова

ЕСТЬ ЛИ У НОВОГО ТРУДОВОГО КОДЕКСА ШАНС УМЕНЬШИТЬ ТЕНЕВЫЕ ТРУДОВЫЕ ПРАКТИКИ?

С 1 февраля 2002 г. на всей территории РФ, на предприятиях всех форм собственности и организационно-правовых форм введен в действие новый Трудовой кодекс (ТК). И несмотря на правовой нигилизм, свойственный россиянам, этот закон окажет определенное влияние на состояние рынка труда. Но какое? Насколько новое правовое пространство способно уменьшить область нелегальных трудовых практик? И готовы ли люди поддержать устремления законодателей?

Претензии к прежнему КЗОТу

Новый Трудовой кодекс РФ явился четвертым кодексом 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 зара ботной платы, натуральная оплата труда, перевод на неполный рабочий день, забастовки и пр.);

• *новые ситуации рыночной природы* (ликвидация и банкротство предприятий, охрана коммерческой тайны, смена собственника и пр.);

• *размежевание интересов работников и работодателей.* Работодате ли стали выдвигать повышенные требования к исполнительской дисциплине и качеству труда, а также ратовать за облегчение про цедуры увольнения и уменьшения социальных обязательств перед работниками. Интерес же работников состоял в увеличении (или хотя бы сохранении) объема гарантий и льгот, в сокращении свобо ды работодателя при найме и увольнениях, в расширении государ ственного надзора за соблюдением прав в сфере труда;

• ввиду *многообразия представительных органов работников* пошат нулась монополия профсоюзов как представителей трудящихся. Новые реалии актуализировали спор об их полномочиях, о гаран тиях профсоюзным лидерам, о процедуре согласования позиций нескольких профсоюзов;

• *распространенность нелегальных трудовых практик* ставила во прос о комфортности и разумности легального трудового про странства, о причинах его отторжения участниками трудовых сде лок.

Необходимость принятия 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 образуется довольно простая, но содержательная классификация[1]. На американском рынке труда низкие гарантии работников при их неукоснительном соблюдении работодателями, на европейском (при всех национальных спецификах) - высокий уровень прав работников при жестких санкциях за их несоблюдение; наконец, на российском рынке - множество прав в сфере труда при их безнаказанном игнорировании.

Фактически правительственный и профсоюзный законопроекты, между авторами которых и завязалась основная законотворческая борьба, предлагали разные варианты движения в этом поле. 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. Профсоюзный вариант делал ставку на усиление контроля и ужесточение санкций, а правительственный - на добровольный выход из тени работодателей. «Втяги-

[1]Идея принадлежит В.Е. Гимпельсону.

вание» нелегальной трудовой деятельности в сферу легальности, по замыслам правительства, должно произойти за счет *необременительности легального найма для работодателя.* В профсоюзном варианте *роль движущей силы легализации отводилась работнику,* поскольку широк перечень законных прав, за которые можно побороться. Правительственный же вариант пытался *заинтересовать работодателей в легализации найма, предлагал им самим установить приемлемую для них цену легальности и, с учетом асимметрии ресурсной обеспеченности сторон, навязать ее работникам*[1].

В целом правительственному проекту свойственны императивы рынка, понимаемого в ортодоксально либеральном духе. Профсоюзному проекту - императивы государственного патернализма и профсоюзной значимости. Итак, намерения законодателей понятны. А что же народ? Безмолвствует?

Причины равнодушия россиян к принятию нового кодекса

Если не считать инициированных профсоюзами эпизодичных «народных возмущений», то в принципе россияне довольно спокойно и едва ли внимательно следили за ходом принятия Трудового кодекса. При этом не только работники, но и работодатели едва ли активно обозначили свою позицию в ходе принятия нового кодекса. Внешнее безразличие не следует списывать на «забитость» одних и «отсутствие гражданской позиции» других. Равнодушие к законотворчеству имело, видимо, более глубокие основания.

Первое - *правовой нигилизм.* Отстраненность от законодательных дискуссий покоится на уверенности, что жизнь неизменно будет течь по иному руслу. Веру в силу «хороших законов» разделяют только 47 % опрошенных[2], и чем более удалены от правового поля работники (шабашники, уличные торговцы, работники малого и среднего бизнеса), тем скептичнее и вместе с тем неопределеннее их

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

[2] Автор признателен грантовой программе НИСП (финансирование Фонда Форда) за поддержку в работе над проектом (грант SP-01-1-11). Коллектив проекта: Т.Н. Заславская (рук.), М.А. Шабанова. СЮ. Барсукова. Было опрошено 279 человек в Москве. Новосибирске. Перми и Надыме. Респонденты представляли пять групп населения: строители, ремонтники, работающие по устной договоренности, так на), шабашники: продавцы, работающие но устной договоренности: медицинские работники из бюджетных организаций и учителя государственных школ; рабочие приватизированных промышленных предприятия: официально оформленные работники мелкого и среднего бизнеса.

оценки. Вера в силу закона более свойственна бюджетникам и промышленным рабочим приватизированных предприятий (табл. 1).

Таблица 3

Может ли принятие хороших законов в сфере труда улучшить Ваше положение? (в процентах по столбцу)

	Работающие по устной договорённости	Работники малого и среднего бизнеса (официальный наём)	Рабочие промышленных приватизированных предприятий.	Бюджетники	В целом
Да	39	35	62	60	47
Нет	24	33	9	12	20
Не знаю	37	32	28	28	32

Второе - *взаимовыгодность противоправных действий* для работника и работодателя. Согласно академическим представлениям, неоформленный наём - сплошное бедствие для работника: нет гарантий, нет формальных прав, нет основания для судебных разбирательств и пр. Однако среди тех, чья занятость не оформлена официально (устный наём), 19 % отметили: «мне самому это выгодно, работодатель здесь ни при чем», и 42 % считают, что это выгодно и работодателю, и работнику. И хотя все без исключения категории работников считают, что потерь от несоблюдения законов в сфере труда больше, чем приобретений, однако знающие неправовую ситуацию по собственному опыту (занятые по устной договоренности) оценивают *баланс приобретений и потерь более оптимистично,* чем работники законопослушных секторов (бюджетники и промышленные рабочие).

Третье - *оправдание* работниками большинства противоправных действий. Оказалось, что одни нарушения вызывают дружное осуждение, отношение к другим дифференцировано. Так, относительно оплачиваемых отпусков и больничных листов буквально все категории работников ожидают от законодательства усиления контроля и ужесточение санкций (<Руки прочь от социальных гарантий!>). А вот отношение к остальным практикам не столь одно-

значно. При этом *главным фактором дифференцированного отношения к неправовым практикам является степень погружения в неправовое пространство самого респондента* (табл. 2). Устный наём менее строго судят те, кто по этим условиям работает (строители-шабашники и продавцы) или постоянно наблюдает подобные практики (малый и средний бизнес). То же самое происходит по отношению к полному или частичному сокрытию заработка, к факту «автономной жизни» трудовой книжки. Представители законопослушных секторов (образование, здравоохранение, промышленность) более категоричны в своих оценках, а участники неправового поля (бесконтрактные строители и торговцы, работники малого и среднего бизнеса) - более лояльны.

Четвертое - *низкая трудовая дисциплина как компенсация нарушения трудовых прав.* С одной стороны, работодатели нарушают права работников. С другой стороны, сами работники сплошь и рядом нарушают законы и правила в сфере труда (опаздывают, прогуливают, гонят брак, используют материалы и оборудование в личных целях и пр.). Работает лозунг: *«Ударим разгильдяйством по беззаконию».* По мнению 38 % опрошенных, нет никаких гарантий, что работодатель не нарушит условия, оговоренные при приеме на работу. Эта цифра не вызывает удивления. Но более неожиданно, что, по мнению 26 %, и работодатели не имеют никаких гарантий выполнения работниками своих обязательств. Мы сгруппировали работников в зависимости от соотношения между нарушением их прав и собственными нарушениями законов и правил в сфере труда. Соответственно, респонденты поделились на «обиженных работодателем» (права работника нарушаются чаще, чем он сам нарушает трудовую дисциплину), на «обижающих работодателя» (сбои в трудовой дисциплине возникают чаще, чем нарушения трудовых прав) и тех, кто «не в обиде» (паритет действий работника и работодателя). Довольно интересно распределение этих типов по категориям опрошенных (табл. 3). При всех разговорах о полном и беспрецедентном попрании прав нанятых по устной договоренности, а также работников малого и среднего бизнеса, именно там наименьшая доля «обиженных работодателем». Наибольшая доля «обиженных» среди бюджетников (80 %), то есть в самом контролируемом государством секторе.

Таблица2

Доля осуждающих незаконные практики среди разных категорий опрошенных (в процентах по столбцу)

	Работающие по устной дого-ворённости	Работники малого и среднего бизнеса (официальный найм)	Рабочие промышленных и приватизи-рованных предприятий	Бюджетники	В целом
Дружно обсуждаемые практики:					
Отсутствие четкой договорённости о размере зароботка.	89	70	70	75	79
Не оплачивается отпуск	72	84	87	90	81
Не оплачивается больничные листы	77	81	87	90	82
Не приветствуется взятие больничных листов	69	56	70	70	67
Практики, отношение к которым не дифференцированно:					
Приём на работу по устной договорённости	12	9	30	28	18
Часть заработка не облагается налогом	17	21	40	42	27
Весь заработок не облагается налогом	26	35	57	52	39
Человек работает в одном месте, а трудовая книжка лежит в другом	25	19	34	47	30

Пятое - наличие внезаконных, *неформальных способов защиты* трудовых прав. 14 % респондентов считает, что гарантией соблюдения условий договора может явиться наличие у работников связей в криминальном мире. Впрочем, эффективен не только кнут, но и пряник. 15 % работников видят гарантии в неформальных, доверительных отношениях с работодателем. Менее трети работников (29 %) возлагают надежды на исключительно законные способы защиты своих трудовых прав. Значительно большая часть (38 %)

полагает, что пригодны как законные, так и незаконные способы в зависимости от обстоятельств.

Шестое - *оценки собственного положения как долее благоприятного* по сравнению с ситуацией в целом (табл. 4). Это, естественно, снижает потребность в переопределении правовых границ. Выигрывающий по сравнению с другими даже при неблагоприятном раскладе склонен его оправдывать.

Таблица 3

	Работающие по устной договорённости	Бюджетники	Рабочие промышленных приватизированных предприятий	Работники малого и среднего бизнеса	В целом
Обиженные работодателем	63	80	74	41	65
Не в обиде	26	17	12	26	21
Обижающие работодателя	11	3	14	33	14

В результате работники сохраняли душевное спокойствие даже в моменты жарких баталий в коридорах власти. Но это не означает, что они не имели никакого мнения на этот счет. Напомним, что все без исключения категории работников считают, что потерь от несоблюдения законов в сфере труда больше, чем приобретений. Естественно в этой ситуации желать перемен. Но вот способы изменения правил на рынке труда могут быть разными. Соответствуют ли намерения власти ожиданиям работников?

Реформа трудового законодательства: ожидания людей и намерения власти

Расхождения позиций власти и работников можно рассматривать в двух аспектах. Первый - *агенты,* на которые делается ставка в ходе легализации, то есть ее *субъектный расклад.* Второй аспект -*репертуар действий,* то есть *стратегия легализации* рынка труда.

Спор о субъектном авангарде легализации велся 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 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.

Таблица 4

Оценка распространенности неправовых ситуаций за последние 2-3 года (в процентах по столбцу)

	Почти никогда **не было** таких ситуаций	
	У тех кто зарабатывает на жизнь так же как я	У меня лично
Приём на работу и продвижение по знакомству или родству, а не по заслугам	9	30
Отсутствие при найме чёткой договорённости о размере заработка, когда он определяется ближе к концу работы	21	42
Часть заработка не проходит по ведомости и не облагается налогами.	18	34
Весь заработок не проходит и не облагается налогами.	28	52
Не предоставляется отпуск.	34	52
Не оплачивается отпуск.	36	50
Не оплачиваются больничные листы.	36	50
Не приветствуется взятие больничных листов.	16	30
Человек работает в одном месте, а трудовая книжка лежит в другом.	23	63
Зависимость работника от настроения работодателя при решении разных трудовых вопросов.	7	21

Что же касается оценки реальной *роли профсоюзов,* то признат 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 % работников, что является косвенной оценкой не в пользу профсоюзной значимости.

Но очевидно, что труд включает множество аспектов, отношение к регулированию которых может существенно различаться. Мы протестировали расхождение *ресыьного и желаемого* способа регулирования отдельных сторон трудовой деятельности (табл. 5).

Оценки практически всех исследуемых групп сходятся в том, что *роль работодателя* должна быть снижена, а *роль самостоятельно принимаемого решения* - повышена. 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. Более половины опрошенных (54 %) считают, что основные вопросы, касающиеся условий и оплаты труда, должны определяться государством в законах. При этом бюджетники оказались единственной группой, считающей, что в ряде вопросов вмешательство государства в их работу излишне. Все остальные группы работников *испытывают существенный дефицит гоа/дарственного участия.*

Какие же стратегии приветствуют люди? Оказывается, при всей тяге к сильному государственному контролю надежды на соблюдение трудовых прав люди связывают отнюдь не только с карательными мерами. Не стоит приписывать респондентам репрессивное сознание. Они вполне адекватны и готовы признать силу косвенного регулирования. Но и здесь мы имеем дело с прежними *социальными коалициями:* на одном полюсе - работающие по устной договоренности (шабашники, уличные торговцы) и работники малого и среднего бизнеса, на другом - бюджетники (учителя и врачи) и рабочие промышленных приватизированных предприятий. Первые настроены более «мирно», склоняются к разумному изменению законодательства и чаще затрудняются с ответом, вторые - реже сомневаются и сильнее уповают на систему репрессий (табл. 6 - преобладающая оценка выделена жирным шрифтом). Таким образом, решающую роль в блокировании теневого рынка труда работники-нелегалы и работники малого и среднего бизнеса отводят изменению законодательства в сторону

уменьшения налогового бремени на работодателей. Бюджетники делают ставку на рост правосознания населения и усиление контроля государства; промышленные рабочие поддерживают рост государственного контроля и жесткую борьбу с нарушителями.

Таблица3

Расхождение реального н желаемого способа регулирования отдельных сторон трудовой деятельности

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

Между намерениями власти и ожиданиями людей есть дистанция. И «ряд ли последние могут и должны быть непосредственным вектором реформы. Рядовые граждане едва ли способны оцепить долговременные последствия своих сиюминутных пожеланий. К тому же и ожидания не однородны, они детерминированы степенью вовлеченности в неправовое поле. Но несовпадение позиций

власти и работников должно быть объектом внимания реформаторов, заставляя еще раз перепроверить «проект» и найти аргументы ,чля его признания большинством трудоспособного населения. Речь идет о затратах финансовых, информационных, публичных, без чего легализация рынка труда невозможна при любом, самом сбалансированном трудовом законодательстве. Иначе гибкий рынок труда надо будет понимать в том смысле, что людей «гнут через колено».

Таблица6

Что нужно сделать, чтобы Ваши трудовые права меньше нарушались? (в процентах к числу ответивших по столбцу)

	Работающие по уставной договорённости	Бюджетники	Рабочие промышленных приватизированных предприятий	Работники малого и среднего бизнеса(официальный найм)	В целом
<Репрессивное> воздействие:					
Ввести жесткие меры против нарушителей	31	50	57	28	39
Суды должны работать оперативнее	16	25	17	33	22
Государство должно сильнее контролировать трудовую сферу	34	55	66	25	43
<Воспитательное> воздействие:					
Изменить трудовой кодекс, сделать его понятным работникам	40	58	49	35	45
Формировать нетерпимое отношение людей	21	45	34	33	31
<Рыночное> воздействие :					
Изменить законодательство, чтобы официальный найм не означал для работодателей таких высоких налогов	50	42	34	58	47
Затрудняюсь ответить	17	5	6	11	11

Примечание: сумма по столбцу превышает 100 %, так как допускалось любое число ответов

Выводы:

1. Принятый Трудовой кодекс РФ явился компромиссным вари антом правительственного и профсоюзного проектов, различаю щихся, прежде всего, ранжированием прямого и косвенного воздей ствия на рынок труда, а также делающих ставки на разных субъек тов в роли флагманов легализации трудовой сферы. Правительст венный вариант отводил эту роль работодателю, облегчая груз его ответственности перед работниками за счет усиления роли и ком петенции договорного права на фоне слабости профсоюзов. Проф союзный проект выступал за усиление контроля и ужесточение репрессий при традиционно высоком объеме гарантий работников, надеясь на активизацию самих работников в борьбе за свои трудо вые права.

2. Несоответствия намерений властей ожиданиям людей в значи тельной мере объясняются тем, что законопроекты создавались, по сути, представителями одной и той же социальной силы. Фактически их представили две фракции российского чиновничества - государ ственный аппарат и профсоюзная бюрократия. «Игра в несогласие» была выбрана профсоюзными боссами для самопрезентации в образе решительных борцов с «антинародным правительственным кодек сом». В ходе компромиссных согласований особой настойчивости профсоюзная коалиция не проявила, отстояв лишь статьи, непосред ственно посвященные положению профсоюзов на предприятии. Доведение до широкой общественности вариантов трудового кодек са не стало элементом государственной политики, что создало почву для их мифологизации.

3. Низкая активность населения в обсуждении нового Трудового кодекса не сводима исключительно к пассивности людей. В ее осно ве лежат процессы и механизмы, компенсирующие работнику пра вовой беспредел. Внешне бесправные умеют защищаться с опорой на неформальные механизмы, что снижает их нацеленность на ле гализацию трудовой сферы, но не снижает ответственность властей за решение этой задачи.

4. При общем невысоком уровне веры в силу «хороших законов» прослеживается четкая зависимость: чем более удалены от правово го поля работники, тем скептичнее они относятся к возможностям правового регулирования трудовых практик.

5. Отношение населения к пресечению нелегальных практик в сфере труда неоднородно, равно как отличается и ранжирование используемых для этого мер. Собственное законопослушание в сфере труда (добровольное или вынужденное) формирует более непримиримое отношение к неправовым трудовым практикам и, следовательно, востребованность государства в роли активного субъекта трудовых отношений. Непосредственные же участники неформального рынка труда более лояльны к нарушению трудово го законодательства, и, стало быть, наивно рассчитывать на их активную поддержку в легализации трудовой сферы.

6. Представители законопослушных (с точки зрения исполнения трудового законодательства) секторов - бюджетники и промышленные рабочие - делают ставку на репрессии и рост правосознания населения. Активные же участники нелегальных трудовых отношений - шабашники, уличные торговцы, работники малого и среднего бизнеса - решающую роль отводят снижению ответственности работодателей, росту их заинтересованности в легализации найма, то есть полагаются более на рыночный характер законо творческих инициатив.