

УДК 349.2

В статье анализируются отдельные организационные аспекты процесса кодификации российского трудового законодательства рубежа XX–XXI в. Показывается роль различных политических сил в подготовке Трудового кодекса РФ, дается оценка качества проведенных кодификационных работ.

К л ю ч е в ы е с л о в а : Трудовой кодекс РФ; Кодекс законов о труде РФ; кодификация; законодательный процесс; субъекты и участники кодификации.

The article analyzes some organizational aspects of the codification process of the Russian labour laws at the turn of XX–XXI centuries. It shows the role of various political forces in the preparation of the Labour Code, assesses the quality of the codification work.

Key words: Labour Code; Labour Code of the Russian Federation; codification; legislative process; subjects and participants of codification.

А. Б. Иванов

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

E-mail: ivart76@mail.ru

О некоторых проблемах подготовки Трудового кодекса Российской Федерации 2001 года

Научная статья

А. В. Иванов

P. G. Demidov Yaroslavl State University

E-mail: ivart76@mail.ru

On Some Problems of Preparation of the Labour Code of the Russian Federation in 2001

Scientific article

Четвертая кодификация отечественного трудового законодательства, результатом которой стал действующий в настоящее время Трудовой кодекс РФ [1], осуществлялась на протяжении 90-х гг. прошлого века [2, с. 385, 387; 3, с. 11, 13]. В данный период основным источником трудового права в России был Кодекс законов о труде РСФСР 1971 г. (с сентября 1992 г. – КЗоТ РФ) [4], чьи нормы в условиях кардинальных социально-экономических и политических преобразований во многом утратили свою актуальность и зачастую, действуя лишь формально, фактически не применялись.

Кодификация в рассматриваемые годы прошла по двум направлениям. С одной стороны, законодателем существенно редактировался действовавший КЗоТ, что в некоторой степени позволяло поддерживать кодифицированную систему на должном уровне правовой активности. Напри-

мер, из Кодекса были исключены положения, устанавливавшие обязанность трудиться (преамбула), рассматривавшие коллективный договор в первую очередь как взаимные обязательства администрации и коллектива рабочих и служащих по выполнению производственных планов (ч. 2 ст. 8), императивно закреплявшие государственное нормирование продолжительности рабочего времени, а также заработной платы всех рабочих и служащих (ч. 1 ст. 41 и ст. 79). В то же время в КЗоТе появлялись новеллы, адекватные складывавшимся в рамках перехода к рыночной экономике отношениям. Позднее часть таких предписаний, получив «обкатку» в КЗоТе, была включена в Трудовой кодекс РФ. Примером здесь могут служить положения ст. 2 ТК РФ о запрете принудительного труда, ст. 15 о работодателе – физическом лице, ч. 2 ст. 17 об ограничении применения срочных трудовых договоров и др.

© Иванов А. Б., 2015

Несмотря на предпринимаемые усилия по совершенствованию КЗоТ РФ, нередко напомиравшие «латание дыр», нормы данного кодифицированного акта все же не могли эффективно воздействовать на трудовые отношения в новых условиях. «Действующий КЗоТ, – констатировалось в одной из концепций Трудового кодекса, – не отвечает современным реалиям. Главная причина состоит в том, что, несмотря на многочисленные изменения и дополнения... Кодекс по существу является актом, регулирующим труд работников в государственных организациях. Специфика частного найма... в нем не отражена. КЗоТ недостаточно четко определяет сферу действия трудового законодательства. В результате имеют место случаи, когда используются нормы гражданского законодательства для регулирования трудовых отношений (например, заключаются гражданско-правовые договоры). Серьезным пробелом КЗоТ является отсутствие в нем гарантий для работников при структурной перестройке организаций, их банкротстве, приостановке производства по причинам экономического характера» [5, с. 121].

В связи с этим другим параллельным направлением кодификации стала разработка нового кодифицированного акта, так как «одними изменениями и дополнениями в КЗоТ нельзя привести трудовое законодательство в соответствие с новыми экономическими реалиями, обусловленными переходом к рыночным отношениям, ... назрела необходимость разработки принципиально нового законодательства о труде России» [6, с. 3]. Подчеркнем, что указанное направление кодификации не все специалисты считали приоритетным. Обосновывалась такая точка зрения отсутствием объективных условий для подготовки качественного кодекса (переходный период в развитии страны, нестабильность в социально-экономической сфере и т. п.). «С одной стороны, – писал, например, А. М. Куренной, – нынешнее право уже не в состоянии адекватно реагировать на все происходящие в экономике изменения, с другой стороны, именно переходный характер нынешнего этапа затрудняет, например, использование в чистом виде механизма регулирования, аналогичного имеющемуся в странах с развитой рыночной экономикой» [7, с. 6].

В 1990-е гг. подготовить Трудовой кодекс, который получил бы общественное одобрение

и учел бы «резкую поляризацию социальных и политических сил..., болезненность и деликатность проблем, подлежащих правовой регламентации, противоречивость интересов различных слоев российского общества и различное видение ими путей развития страны», оказалось нелегкой задачей [8, с. 274]. Большинство проектов кодекса в данный период не нашло поддержки общества, оставшись лишь на бумаге. В 1994 г., например, был подвергнут жесткой критике проект кодекса, разработанный в Министерстве труда РФ, «за отказ от многих завоеваний трудящихся и за покушение на права профсоюзов» [8, с. 274].

Значительные расхождения в подходах к содержанию стержневого акта о труде не могли не сказаться и на работе по корректировке действовавшего на тот момент времени КЗоТ РФ. Так, на рассмотрении в Государственной Думе РФ длительное время находился принятый в первом чтении в 1995 г. проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Законов о Труде РФ» [9]. Этот объемный законопроект, как говорилось в пояснительной записке, должен был существенно «скорректировать законодательство с учетом изменений в трудовых отношениях». Проект неоднократно обсуждался и дорабатывался, но в течение четырех лет в силу различных причин не принимался во втором чтении. Только весной-летом 1999 г. он принят Государственной Думой РФ во втором и в третьем чтениях, а затем осенью 1999 г. со второго раза утвержден Советом Федерации. Однако законопроект не был подписан Президентом РФ, а в феврале 2002 г. он был снят с рассмотрения в связи с вступлением в силу Трудового кодекса РФ [10].

Первый проект нового кодифицированного акта о труде (подготовлен рабочей группой под руководством начальника правового департамента Министерства труда РФ С. А. Панина) был внесен в Государственную Думу РФ 25 февраля 1999 г. от имени Правительства РФ. В апреле того же года в законодательный орган поступило еще два проекта – от депутатов Т. Г. Авалиани (депутатская группа «Народовластие», проект был подготовлен Фондом Рабочей академии) и А. Г. Голова (партия «Яблоко»). Проекты отражали различные подходы к реформированию трудовых отношений и не получили поддержки в ходе обсуждения в печати и во время парламентских слушаний, вследствие выявленных недостатков.

Так, правительственный законопроект оценивался как «слишком либеральный», проект А. Г. Голова оценивался как кодекс-учебник, в котором, в числе прочего «культивировались цивилистические договорные конструкции», а проект Т. Г. Авалиани «всерьез не воспринимался», поскольку был еще более «советский», чем старый КЗоТ [11, с. 39, 40].

За оставшийся срок полномочий Государственной Думы второго созыва (1995–1999 гг.) указанные законопроекты не рассматривались. Работы по кодификации активизировались в Государственной Думе третьего созыва (1999–2003 гг.). 11 мая 2000 г. в палату Федерального Собрания был внесен четвертый, так называемый «депутатский законопроект», близкий по своему содержанию к действовавшему КЗоТу РФ. Субъектами законодательной инициативы в этом случае выступили восемь депутатов, большинство из них являлось членами Комитета Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов (В. Т. Сайкин, А. К. Исаев, В. В. Рязанский, Г. Б. Мирзоев и др.). Существует мнение, что этот проект был внесен с технической целью – чтобы оттянуть рассмотрение Государственной Думой других законопроектов (прежде всего правительственного) и дать возможность профильному комитету подготовить более качественный вариант Трудового кодекса.

Далее же в процесс кодификации вмешалась политика. В Государственной Думе РФ усиливалось противостояние между крупными на тот момент времени политическими силами: Коммунистической партией РФ, с одной стороны, и Единством и Отечеством – вся Россия, с другой стороны. По сути, «вопрос с принятием Трудового кодекса стал полем для политической борьбы, а сам закон ее участников интересовал мало»¹.

Согласно п. 6 ст. 112 Регламента Государственной Думы РФ субъекты, внесшие законопроект, вправе до начала рассмотрения в первом чтении внести в него изменения. Этим правом воспользовался ряд авторов «депутатского проекта», которые пошли на соглашение с представителями исполнительной власти. В результате в Думе появился пятый, «согласованный», проект (он был

подготовлен на основе «депутатского» и правительственного проектов и внесен депутатами А. К. Исаевым, В. В. Рязанским, Г. Б. Мирзоевым). Другие депутаты – руководитель профильного Комитета В. Т. Сайкин, а также А. И. Лукьянов и А. С. Иванов (все они являлись членами КПрФ) внесли в Государственную Думу РФ свою редакцию «депутатского» законопроекта (шестой проект). По своему содержанию он практически не отличался от первоначального «депутатского» проекта.

Несколько позднее к процессу кодификации трудового законодательства подключились и другие политические силы. Так, 22 декабря 2000 г. представителями фракции Союз правых сил (СПС) в Парламент был внесен седьмой проект Трудового кодекса РФ. Восьмой законопроект 28 марта 2001 г. поступил от имени законодательного органа субъекта Российской Федерации – Московской городской Думы, а девятый 6 апреля 2001 г. – от имени О. В. Шеина, представителя депутатской группы «Регионы России».

Весной 2001 г. четвертый этап отраслевой кодификации вступил в завершающую стадию. Постановлением Государственной Думы РФ от 15 марта 2001 г. была образована Рабочая группа Думы по подготовке согласованного варианта проекта Трудового кодекса, которую возглавила Первый заместитель Председателя законодательного органа Л. К. Слиска. Примечательно, что ранее рабочие группы для редактирования любых законопроектов всегда создавались при профильных комитетах Государственной Думы, а не при самой Думе. Этот факт подчеркивает большую социальную и политическую значимость вопроса.

Членами Рабочей группы осуществлялась доработка согласованного проекта кодекса (напомним, что он стал результатом объединения депутатского и правительственного законопроектов). Профильный комитет Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов, в свою очередь, настаивал на том, чтобы подготовка проекта Трудового кодекса к рассмотрению в первом чтении осуществлялась именно в нем. Причина противоречий обуславливалась, прежде всего, политическими факторами – комитет по труду возглавлял член КПрФ В. Т. Сайкин. По словам А. С. Леонова, Первого заместителя начальника аппарата названного комитета, если бы комитет возглавлял не представитель оппозиции,

¹ Информация предоставлена автору Первым заместителем начальника аппарата комитета по труду, социальной политике и делам ветеранов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А. С. Леоновым 8–10 июля 2013 г.

то проект, без сомнения, дорабатывался бы непосредственно в его стенах.

Следует подчеркнуть, что профильный комитет, вопреки сложным отношениям с «группой Слиски», продолжал активно участвовать в работе по кодификации трудового законодательства. Подтверждением этому факту может, в частности, служить организация работы так называемой «профессорской группы» – экспертного научного совета, в состав которого вошли известные специалисты в области трудового права: К. Н. Гусов, И. О. Снегирева, И. К. Дмитриева, Е. Б. Хохлов, А. М. Куренной и др. Анализ результатов деятельности «профессорской группы» позволяет говорить, что подготовленная учеными общая часть проекта кодифицированного акта большей частью была включена в окончательный вариант Трудового кодекса РФ. Помимо этого, значительный вклад в разработку кодекса на завершающей стадии кодификации также внесли со стороны Правительства РФ В. К. Варов и С. А. Панин, от депутатского корпуса – А. К. Исаев, от профсоюзов – Н. Г. Гладков, со стороны работодателей – О. В. Еремеев и В. С. Строганов.

В целом принятие действующего Трудового кодекса РФ стало важным этапом в развитии российского законодательства о труде. Участие в кодификации представителей всех сторон социального партнерства, различных политических сил и научной общественности позволило согласовать некоторые противоречия между «трудом и капиталом», а также учесть государственные интересы. Вместе с тем кодекс «не был свободен от ряда противоречий, которые явились результатом противостояния различных подходов к регулированию трудовых отношений» [12, с. 134]. Кроме того, поспешность кодификации на завершающем этапе, а также ее проведение в условиях переходного периода не позволили избежать содержательных и технико-юридических недостатков, которые приходится устранять посредством редактирования кодекса.

Ссылки

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 06.04.2015) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 3.
2. Головина С. Ю. Кодификация Российского трудового законодательства: ретроспектива и взгляд в будущее // Кодификация российского частного права / под ред. П. В. Крашенинникова. М., 2015. С. 365–409.
3. Рыбаков Ю. А. Теоретические проблемы кодификации в трудовом праве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 22 с.
4. Кодекс законов о труде РСФСР (утв. Законом РСФСР от 9 декабря 1971 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 50, ст. 1007.
5. Орловский Ю. П., Нуртдинова А. Ф. Концепция Трудового кодекса // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 117–128.
6. Проект Основ законодательства о труде Российской Федерации (материалы обсуждения) / под ред. Ю. П. Орловского. М., 1993. 238 с.
7. Куренной А. М. Трудовое право: на пути к рынку. М., 1997. 432 с.
8. Киселев И. Я. Трудовое право России: Историко-правовое исследование. М., 2001. 372 с.
9. Проект Федерального закона № 95801784-1 «О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде Российской Федерации» (редакция, подготовленная ко второму чтению 22 июня 1999 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
10. Постановление Государственной Думы РФ от 13 февраля 2002 г. № 2442-III ГД «О повторном рассмотрении Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде Российской Федерации» (проект № 97801784-2)» // СЗ РФ. 2002. № 7, ст. 669.
11. Архангельская Н. Четыре КЗоТа – наших нет // Эксперт. 2000. № 24. С. 37–42.
12. Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права: в 2 т. Т. 1. М., 2009. 879 с.