

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Р.И. Капелюшников

**КАК ОЦЕНИВАТЬ ЖЕСТКОСТЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ЗАНЯТОСТИ
ДЛЯ РОССИИ: КОММЕНТАРИЙ**

Препринт WP3/2011/02

Серия WP3

Проблемы рынка труда

Москва

Высшая школа экономики

2011

УДК 349.2
ББК 67.405
К 20

Редактор серии WP3
«Проблемы рынка труда»
В.Е. Гимпельсон

Капелюшников, Р. И. Как оценивать жесткость законодательной защиты занятости для России: комментарий : препринт WP3/2011/02 [Текст] / Р. И. Капелюшников ; Высшая школа экономики. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. — 20 с. — 150 экз.

В работе дается критический анализ новейших оценок жесткости законодательной защиты занятости (ЗЗЗ) для России, из которых следует, что регулирование труда в России является де-юре чрезвычайно «либеральным». Альтернативные оценки, представленные в работе, показывают, что по степени жесткости системы ЗЗЗ Россия намного превосходит страны ОЭСР, причем даже те из них, где рынки труда являются, по общему признанию, сверхрегулируемыми.

УДК 349.2
ББК 67.405

Kapelyushnikov, R. How to measure EPL stringency for Russia: a comment : Working paper WP3/2011/02 [Text] / R. I. Kapelyushnikov ; Higher School of Economics. — Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics, 2011. — 20 p. — 150 copies.

The paper comments on new estimates of EPL stringency for Russia which implies that labor regulation in Russia is de jure very flexible. Alternative estimates presented in the paper suggest that by stringency of EPL Russia exceeds even those OECD countries whose labor markets are considered overtly overregulated.

Препринты Высшей школы экономики
размещаются по адресу: <http://new.hse.ru/org/hse/wp>

© Капелюшников Р. И., 2011
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2011

Традиционно российская система защиты занятости (333), в значительной своей части унаследованная еще от советской эпохи, рассматривалась как очень жесткая или, по меньшей мере, как достаточно жесткая (Обзор занятости в России, 2002; Кириченко, Кудюкин, 2003; Нестандартная занятость в российской экономике, 2006; Cazes, Nesporova, 2003; Botero et al., 2004; World Bank, 2005; Denisova, Svedberg, 2007). По мнению большинства комментаторов, в период действия «старого» КЗоТа трудовые отношения в России отличались чрезмерной зарегулированностью, которая даже после принятия в 2001 г. нового Трудового кодекса если и уменьшилась, то не слишком значительно.

Примерно до середины 2000-х годов такая точка зрения могла, по-видимому, считаться конвенциональной. Однако в ряде публикаций последних лет она была оспорена. Так, в работе А. Муравьева значение индекса законодательной защиты занятости по методологии ОЭСР (вторая версия) было оценено для России в 2,11 балла, что не дотягивает даже до среднего уровня для развитых стран (Muravuev, 2010). В изображении самих экспертов ОЭСР российская система 333 предстает как еще менее обременительная (OECD, 2010). Степень ее жесткости по первой версии индекса 333 оценивается ими в 1,92 балла, по второй — также в 1,92 балла и, наконец, по третьей — в 1,80 балла. Это меньше аналогичных средних показателей для стран ОЭСР — соответственно 1,94, 2,10 и 2,24 балла, причем в последнем случае разрыв оказывается достаточно существенным — почти 0,5 балла (все приведенные оценки относятся к 2008 г.). В результате Россия попадает в один ряд с такими странами, обладающими весьма гибкими системами регулирования труда, как Япония, Швейцария, Дания или Израиль¹. Практически совпадающие с этим оценки индек-

¹ Интегральный индекс 333 по методологии ОЭСР рассчитывается исходя из определенного набора частных показателей, оцениваемых в баллах от 0 (максимальная гибкость) до 6 (максимальная жесткость). С помощью взвешивания по специально разработанной процедуре эти исходные оценки агрегируются в шесть субиндексов первого порядка; те в свою очередь агрегируются в три субиндекса второго порядка — для постоянной занятости, временной занятости и массовых увольнений; затем исходя из субиндексов второго порядка вычисляется интегральный индекс жесткости 333. В настоящее время существует три версии его расчета,

са 333 (вторая версия) по России были получены в работе М. Тонина для 2004 г. (Tonin, 2009) и в работе А. Неспоровой и В. Неро для 2007 г. (Nesporova, Nero, 2009) — в обоих случаях 1,9 балла.

Это ставит исследователей российского рынка труда перед очевидной проблемой: действительно ли он настолько «либерален» по своим формальным характеристикам, как показывают новейшие оценки? Являются ли сложившиеся ранее представления ошибочными и подлежат ли они поэтому радикальному пересмотру? Пытаясь ответить на эти вопросы, мы не будем обсуждать оценки экспертов ОЭСР и М. Тонина, поскольку по ряду позиций они строятся с неточностями и упущениями, а также оценки А. Неспоровой и В. Неро, поскольку алгоритм их получения авторами не раскрывается. Более корректными следует признать расчеты А. Муравьева, которые свободны от этих недостатков. Соответственно предметом всех наших последующих комментариев будут являться именно они.

Общий вердикт самого А. Муравьева однозначен. Исходя из полученных им оценок индекса 333 для России, он делает вывод, что восприятие российской системы регулирования труда как крайне рестриктивной является как минимум преувеличенным, а как максимум принципиально неверным (Muravyev, 2010)². Но если это так, то

различающиеся с точки зрения полноты охвата отдельных характеристик системы законодательной защиты занятости. Наиболее распространенной является вторая версия интегрального индекса жесткости 333. Подробное описание методологии ОЭСР см. в работах (Мироненко, 2009; Venn, 2009).

² Мы оставляем без подробного комментария еще более сильное утверждение А. Муравьева об исключительной высокой степени «либеральности» советской системы 333 (почти не уступавшей, как оказывается, в данном отношении американской). Согласно его представлениям, в СССР предприятия могли — по крайней мере, де-юре — практически беспрепятственно увольнять работников по сокращению штатов и без каких-либо ограничений производить массовые увольнения; существовала — по крайней мере формально — почти полная свобода для использования срочных трудовых договоров и абсолютно полная свобода для деятельности агентств временной занятости. В результате процесс перехода от плана к рынку сопровождался не либерализацией законодательной защиты занятости, как это принято думать, а, напротив, ее резким ужесточением (Muravyev, 2010). К сожалению, А. Муравьев не приводит ни одного примера существования в советские времена агентств, занимавшихся лизингом персонала, а также не дает никаких ссылок на случаи, когда бы массовые увольнения производились советскими предприятиями по собственной инициативе исходя из соображений экономической целесообразности. Кроме того, он не считает нужным пояснить, каким образом в советских условиях полная свобода для деятельности агентств временной занятости ужива-

тогда неизбежно возникает вопрос: чем можно объяснить повсеместную распространенность этих явно ошибочных стереотипов? Почему, скажем, и российские предприниматели, и российские менеджеры по персоналу, и большинство российских специалистов по трудовому праву характеризуют действующее в России законодательство о защите занятости как весьма жесткое и чрезвычайно обременительное?

Возможно, все дело в некоторых «полускрытых» особенностях российской системы 333. Они могут не бросаться в глаза «сторонним» наблюдателям, но быть очевидными для «включенных» наблюдателей, которым приходится регулярно сталкиваться с ними в своей повседневной практике. Трудовое законодательство России (как, впрочем, и любой другой страны) содержит немало вариативных норм, применимость которых зависит от конкретных обстоятельств, а также нечетко прописанных положений, допускающих различные толкования. Если я правильно понимаю идеологию индекса 333, разрабатываемого ОЭСР, то в такого рода «трудных случаях» за основу надлежит брать наиболее жесткие варианты действующих норм, а из всех интерпретаций, имеющих право на существование, выбирать самые «нелиберальные». А. Муравьев склонен поступать иначе: во всех неоднозначных случаях он выбирает, как правило, наименее жесткие варианты действующих норм, а из всех возможных интерпретаций отдает предпочтение наиболее «либеральным».

Однако каких-либо содержательных аргументов в пользу такого «минималистского» подхода почти не приводится; эксплицитно он обосновывается лишь однажды — применительно к практике использования заемного труда. В остальном «минималистский» подход принимается просто по умолчанию, как если бы он был единственно возможным и само собой разумеющимся. Но это далеко не так: проблема вариативности действующих норм и множественности их возможных интерпретаций присутствует и в целом ряде других случаев.

лась с уголовным преследованием предпринимательства в любых его формах, а широкие возможности для увольнения работников по сокращению штатов сочетались с жесточайшим плановым нормированием штатной численности персонала, от которой предприятия не имели права отклоняться ни на шаг ни в сторону увеличения, ни в сторону снижения. Наконец, из его работы остается не до конца понятным, считает ли он советскую систему защиты занятости сверхгибкой только де-юре или также де-факто.

Важно поэтому понять, насколько «робастными» являются оценки индекса 333 по отношению к выбору того или иного подхода: меняются ли они при переходе от «минималистского» к «максималистскому» подходу и если да, то насколько сильно? Среди частных показателей, учитываемых при конструировании интегрального индекса 333, можно выделить по меньшей мере пять, при оценке которых в российских условиях возможны серьезные расхождения.

1. *Размеры выходных пособий.* В большинстве стран мира размеры выходных пособий в случае вынужденных увольнений варьируют в зависимости от величины специального стажа увольняемых работников (продолжительности их пребывания на одной и той же фирме): они минимальны для новичков и максимальны для старожилов. Поэтому при расчете индекса 333 по методике ОЭСР учитываются размеры выплат для трех различных групп работников: во-первых, со специальным стажем 9 месяцев; во-вторых, со специальным стажем 4 года; в-третьих, со специальным стажем 20 лет. В России компенсация увольняемым работникам не зависит от их специального стажа и ее максимальная величина, будь то «новички» или «старожилы», равняется трем месячным заработкам. Отсюда — очень низкий балл, который получает Россия с точки зрения величины выходных пособий, выплачиваемых предприятиями при увольнении работников с двадцатилетним специальным стажем.

Однако хотя в России выходные пособия не варьируют по группам работников с различным специальным стажем, они варьируют по группам работников, занятых в различных регионах. Так, для работников, занятых в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), а также в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, размеры максимальной компенсации в случае вынужденного увольнения увеличиваются до шести месячных заработных плат. На долю работников этих регионов приходится около 10% от всех занятых в российской экономике, что вполне сопоставимо с долей работников, имеющих специальный стаж 20 и более лет. Каждый десятый работник — величина достаточно внушительная. В этих условиях вполне оправданной представляется корректировка, позволяющая учесть специфику российской системы 333: это — «вменение» работникам со специальным стажем 20 и более лет выходных пособий в размере шести месячных заработков, которые

предусмотрены для работников, занятых в ЗАТО, а также в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

2. *Максимальное количество возобновлений срочного трудового договора с одним работником.* Трудовой кодекс РФ не содержит эксплицитных упоминаний о том, сколько раз подряд можно возобновлять срочный трудовой договор с одним и тем же работником: на этот счет он хранит молчание. Отсюда А. Муравьев делает вывод, что такие договоры могут перезаключаться любое число раз, без каких бы то ни было ограничений. Казалось бы, в пользу такой точки зрения говорит то, что, как показывают наблюдения, в российских условиях практика повторного заключения срочных трудовых договоров с одними и теми же работниками действительно имеет достаточно широкое распространение.

Однако некоторые хорошо известные факты с трудом вписываются в подобную интерпретацию. Так, если признать ее корректной, то тогда многолетние лоббистские усилия российских предпринимателей, направленные на включение в ТК эксплицитной нормы, разрешающей возобновление срочных трудовых договоров, выглядят абсолютно сюрреалистично³. В самом деле, зачем требовать легализации того, что и так уже вполне легально? Разрешить этот парадокс можно только признав, что в России на перезаключение срочных трудовых договоров действует фактический запрет (показательно, что само понятие «перезаключение» в ТК не используется)⁴.

Принципиальное ограничение, налагаемое российским законодательством на использование трудовых договоров на определенный срок, состоит в том, что их нельзя заключать без достаточных оснований, т.е. когда они могли бы быть заключены на неопределенный срок (Ст. 58 ТК РФ). И хотя формально это ограничение не является

³ Так, среди поправок в ТК, предлагавшихся в 2010 г. представителями РСПП, была и такая: «Срочный трудовой договор может быть продлен на новый срок (но не более чем на 5 лет) на прежних условиях либо может быть перезаключен с внесением в него необходимых дополнений и изменений, определенных сторонами». Отсюда с очевидностью следует, что российские предприниматели не склонны разделять мнения А. Муравьева о том, что в отношении использования срочных трудовых договоров в России действует режим *laissez-faire*.

⁴ Как известно, ТК выделяет определенные категории работников, с которыми срочные трудовые договоры могут заключаться без ссылок на какие-либо основания, а следовательно, и возобновляться без ограничений. Но в данном случае речь идет о «ядре» рабочей силы.

количественным, на деле оно оказывается равносильно имплицитному запрету на перезаключение срочных договоров (Кириченко, Кудюкин, 2003), поскольку *сам факт возобновления временных трудовых отношений расценивается в рамках российской правовой системы как свидетельство того, что законные основания для заключения срочного договора в данном конкретном случае отсутствовали и что, следовательно, он изначально мог (а значит, и должен был) заключаться как бессрочный.*

В странах, где многократное продление временных трудовых отношений запрещено, наиболее распространенной санкцией за нарушение такого запрета является признание незаконно возобновляемых срочных договоров бессрочными. Именно так выглядит ситуация и в России. Во-первых, в российских условиях заключение нового срочного договора допускается только после окончания предыдущего (причем лучше, чтобы между расторжением первого и оформлением второго был промежуток хотя бы в несколько дней). Если работодатель попытается «продлить» заключенный ранее срочный договор, то можно не сомневаться, что возникшие в результате этого трудовые отношения автоматически приобретут в глазах суда статус бессрочных. Во-вторых, срочные трудовые договоры, заключаемые неоднократно по одному и тому же основанию, также по общему правилу переквалифицируются российскими судами в бессрочные (см. пункт 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»). Избежать угрозы подобной переквалификации можно, только если при повторных заключениях срочного договора с одним и тем же работником ссылаться на разные основания (скажем, в первый раз — на замещение временно отсутствующего работника; в следующий — на сезонный характер работ и т.д.). Строго говоря, это означает, что *идентичный срочный трудовой договор не может быть заключен дважды без риска придания ему статуса бессрочного*⁵. (Именно поэтому в тех

⁵ Необходимость учета сложившейся судебной практики вытекает из методологических рекомендаций ОЭСР. Так, в работе Д. Венна среди прочего отмечается, что если в какой-либо стране продолжительность срочных трудовых договоров не регулируется законодательством, но суды после определенного числа возобновлений часто переквалифицируют такие договоры в бессрочные, то это обстоятельство обязательно должно учитываться при оценке индекса жесткости 333 (Venn, 2009).

случаях, когда возникает необходимость в продлении временных трудовых отношений, знающие люди советуют вообще не связываться с повторным заключением срочного договора, а изъять исходный вариант и вместо него подложить новый, с более длительным периодом действия.) Что же касается реальной практики многократного возобновления срочных договоров, то ее широкое распространение на российском рынке труда связано не с отсутствием нормативных ограничений, а с низкой эффективностью существующих механизмов инфорсmenta, когда подавляющее большинство подобных случаев остается вне поля зрения как инспекций по труду, так и судебной системы.

3. *Деятельность агентств временной занятости.* Этот вопрос является, пожалуй, наиболее спорным. В ТК РФ отсутствуют какие-либо упоминания о заемном труде или агентствах по его предоставлению. На этом основании А. Муравьев заключает, что в данной области трудовых отношений в России господствует режим полного *laissez-faire* (Muravyev, 2010). Казалось бы, все логично: раз агентства временной занятости реально функционируют, а в законодательстве о них ничего не говорится (отдельные упоминания о практике предоставления персонала обнаруживаются лишь в Налоговом кодексе РФ), то, значит, свобода их деятельности в России не скована никакими ограничениями⁶. Но не менее правдоподобно выглядит прямо противоположная трактовка, предполагающая, что деятельность российских агентств временной занятости по большому счету нелегальна (ср.: Коршунова, 2005) и что она является возможной исключительно благодаря избирательности и неэффективности существующей в России системы инфорсmenta⁷. Какая же из этих интерпретаций лучше согласуется с имеющимися фактами?

⁶ В подтверждение своей позиции А. Муравьев ссылается на мнение экспертов ОЭСР о том, что в России использование заемного труда регулируется гражданским законодательством. Однако эту ссылку трудно признать состоятельной. В ст. 2 ГК РФ прямо указывается, что регулирование отношений, связанных с применением живого труда, не входит в сферу компетенции гражданского законодательства (Коршунова, 2005).

⁷ Известно, что в российских условиях одним из наиболее активных «арендодателей» персонала выступает армия. Армейские чины имеют обыкновение привлекать солдат не только для строительства собственных домов или дач, но при случае охотно сдают их «на прокат» за соответствующую плату всем желающим. ТК не содержит норм, прямо запрещающих подобную практику. Можно ли на этом основании делать вывод о ее легальности?

Если гипотеза о режиме *laissez-faire* справедлива, то мы вправе ожидать, что сегмент заемного труда будет достаточно значительным; что предприниматели будут заинтересованы в сохранении статус-кво и выступать против любых попыток законодательного вмешательства в эту сферу бизнеса; и что, наконец, сами агентства временной занятости будут действовать открыто, не пытаясь с помощью всевозможных юридических ухищрений замаскировать складывающиеся в таких случаях отношения под что-то совсем иное. Однако при ближайшем рассмотрении все эти предположения оказываются неверными.

Так, по оценкам самих агентств временной занятости (несомненно, завышенным), в настоящее время они аккумулируют порядка 70–100 тыс. работников (Гермерсхаузен, 2010). Это величина ничтожно малая — порядка 0,1–0,15% от всех занятых в российской экономике. Альтернативные (и, видимо, более близкие к реальности) оценки еще ниже — 30 тыс. человек (Лисицын, 2008); 20–50 тыс. человек (Андрукович, 2009). Столь мизерные показатели не слишком хорошо вяжутся с предположением о безбрежном *laissez-faire* в сфере линзинга персонала⁸.

Далее, по вопросу о легализации агентской занятости обнаруживается точно такое же «классовое размежевание», как и по вопросу о легализации перезаключения срочных трудовых договоров: на ее регулировании в рамках трудового законодательства почему-то настаивают предприниматели (призывая к ратификации Конвенции МОТ 1997 г. № 181 «О частных агентствах занятости» либо к принятию специального закона), тогда как профсоюзы этому всячески противятся (Козина, 2008; Андрукович, 2009; Смирных, Скоркина, 2009). Согласитесь, весьма необычный вариант режима *laissez-faire*!

⁸ Конечно, крайне низкие показатели использования заемного труда могут объясняться и тем, что в российской экономике на него отсутствует сколько-нибудь значительный спрос. Однако многолетние активные усилия агентств временной занятости, направленные на придание ему легального статуса, свидетельствуют об обратном. Так, по существующим прогнозным оценкам, в случае легализации охват российских работников агентской занятостью мог бы увеличиться в несколько раз (Козина, 2008).

⁹ По свидетельству председателя ФНПР М. Шамова, при обсуждении проекта Генерального соглашения на 2011–2013 гг. представители РСПП выступали с требованием срочной ратификации Конвенции МОТ № 181 «О частных агентствах занятости», что обеспечило бы легализацию использования заемного труда (Цыганков, 2010).

Но, пожалуй, самое важное, что в российских условиях, как показывает опыт, и те, кто предоставляет персонал «в аренду», и те, кто его «арендует», прилагают огромные усилия, чтобы с помощью юридических уловок скрыть реальное содержание складывающихся в таких случаях отношений, придав им видимость легальности. В ход могут идти самые различные средства, но принципиальный момент состоит в том, что они практически никогда не прибегают к собственно «лизинговым» контрактам (о предоставлении персонала), используя вместо этого всевозможные юридические субституты. В подобной «конспирации» участвуют буквально все — от самых мелких игроков до самых крупных, включая западные компании с мировыми именами (договоры о лизинге персонала подменяются договорами о возмездном оказании услуг; сдаваемые в «аренду» работники оформляются как якобы командированные и т.д., и т.п.). Это наглядно свидетельствует о том, что и сами агентства временной занятости, и их клиенты прекрасно осознают, что балансируют на грани легальности. Будь их деятельность полностью легальной, эта многообразная и дорогостоящая «конспирация» попросту не имела бы смысла.

Само же использование такого рода «серых схем» оказывается возможным только благодаря избирательности и крайней неэффективности российской системы инфорсментa, которая по большей части предпочитает их не замечать и на них не реагировать. (В конечном счете смысл любых «серых схем» заключается в том, чтобы не привлекать внимания органов правоприменения, а не в том, чтобы строго следовать закону.) Все это заставляет предполагать, что если бы в России эффективность механизмов инфорсментa приближалась к уровню, характерному для развитых стран, то при сохранении ныне действующих норм трудового законодательства российский квазилизинг персонала скорее всего вообще прекратил бы существование, а масштабы использования срочных трудовых договоров уменьшились бы в разы.

4. *Критерии массового увольнения.* Трудовой кодекс РФ не устанавливает критериев массового увольнения. Поэтому А. Муравьев ссылается на определение, данное в Постановлении Правительства РФ от 5 февраля 1993 г. N 99 «Об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения», согласно которому массовым признается сокращение численности или штата работников предприятия в количестве 50 и более человек в течение 30 кален-

дарных дней. Но, во-первых, то же постановление содержит пункт, согласно которому массовым увольнением признается также ликвидация любого предприятия с численностью работающих 15 и более человек. Во-вторых, ТК РФ (Ст. 82) содержит эксплицитную отсылку к отраслевым и территориальным тарифным соглашениям, где и должны определяться критерии массового увольнения. А здесь никакого единообразия не наблюдается.

Многие из них действительно дословно повторяют то, что написано в Постановлении N 99. Но немало и таких, которые устанавливают гораздо более жесткие критерии. К примеру, в соответствии с Московским областным трехсторонним соглашением, массовым признается сокращение численности работников в количестве не 50, а всего лишь 20 человек. К этому следует добавить, что в значительной части отраслевых и территориальных соглашений для определения массовых увольнений используются не количественные, а процентные критерии, которые во многих случаях устанавливаются на уровне 5% или даже 1%. Если принимается порог 5%, то это означает, что на всех предприятиях с численностью персонала до 1000 человек (а это более 99% всех существующих в России предприятий) массовыми будут признаваться увольнения менее 50 работников. Если же принимается критерий 1%, то это означает, что даже на предприятии с числом занятых 1000 человек увольнение хотя бы 10 (!) из них будет подпадать под определение «массового». В этих условиях при оценивании индекса 333 для России корректнее, на наш взгляд, было бы использовать более жесткое определение массовых увольнений — не 50, а, допустим, 15–20 человек.

5. Дополнительные издержки, связанные с массовыми увольнениями. А. Муравьев исходит из того, что в российских условиях подобные издержки отсутствуют (Muravyev, 2010). Но так ли это на самом деле? ТК РФ действительно не требует от работодателей, чтобы в случае массовых увольнений они выплачивали увольняемым работникам дополнительные, более высокие выходные пособия. Нельзя, однако, сказать, что в подобных ситуациях на них не возлагается никаких дополнительных социальных обязательств.

Так, при возникновении угрозы массового увольнения ТК рекомендует предприятиям вводить в целях сохранения рабочих мест режим неполного рабочего времени (Ст. 74). Наличие подобной рекомендации в трудовом законодательстве любой другой страны навер-

няка воспринималось бы как дополнительное социальное обязательство и нет никаких причин, почему в случае России это должно интерпретироваться как-то иначе (тем более, что на российском рынке труда подобная практика имеет повсеместное распространение и всячески поддерживается региональными и местными властями).

ТК РФ содержит также более общее положение, согласно которому при возникновении угрозы массовых увольнений работодатель с учетом мнения профсоюзов обязан принимать меры, предусмотренные в федеральных законах, а также в коллективных договорах и соглашениях (Ст. 180). Это положение конкретизируется в Постановлении Правительства РФ от 5 февраля 1993 г. N 99 (на которое как на действующее ссылается сам А. Муравьев). Им предусматривается, что на случай возможных массовых увольнений в коллективных договорах должны прописываться альтернативные варианты дальнейшей деятельности предприятий и/или программы специальных мероприятий, которые должны проводиться до начала сокращения работников. Если при заключении коллективных договоров такие мероприятия не были предусмотрены, то для их разработки должны создаваться специальные комиссии из представителей администрации и профсоюзов, причем за уклонение от участия в переговорах по вопросам содействия занятости в условиях массовых высвобождений работодатели несут ответственность¹⁰.

¹⁰ Тем же постановлением органы местного самоуправления наделялись правом приостанавливать решения предприятий о массовых увольнениях работников (на срок до шести месяцев) или принимать решения о проведении их поэтапного высвобождения в течение года. Упоминание об этом в Постановлении N 99 вносит неоднозначность в трактовку еще одной составляющей интегрального индекса жесткости 333, а именно — пункта о дополнительной отсрочке при проведении массовых увольнений. А. Муравьев считает норму о возможной приостановке массовых увольнений не действующей с 2004 г., когда аналогичная формулировка была исключена из Закона о занятости (Mugavuev, 2010). В действительности ситуация далеко не столь однозначна. Во-первых, хотя и в менее детализированном виде, сходную норму содержит Ст. 12 Закона о профсоюзах («профсоюзы имеют право вносить на рассмотрение органов местного самоуправления предложения о перенесении сроков или временном прекращении реализации мероприятий, связанных с массовым высвобождением работников»). Во-вторых, несмотря на исчезновение нормы о возможной приостановке массовых увольнений из Закона о занятости, многие российские юристы, ссылаясь на Постановление N 99, по-прежнему трактуют ее как действующую. Еще важнее, что такую же позицию по данному вопросу занимают суды: как показывает судебная практика, при рассмотрении споров, возникающих при проведении массовых увольнений, они продолжают руковод-

Наличие подобных норм плохо согласуется с представлением о том, что в случаях массовых увольнений российская система 333 не возлагает на работодателей никаких дополнительных социальных обязательств.

В табл. 1 представлены оценки индекса 333 по методологии ОЭСР при альтернативных интерпретациях пяти выделенных нами «трудных случаев». Переход от «минималистского» к «максималистскому» подходу повышает индекс 333 для России с 2,11 балла (оценка А. Муравьева) до 3,78 балла. В результате по жесткости 333 она оставляет далеко позади все страны ОЭСР, включая те из них, чьи рынки труда, по общему признанию, являются сверхзарегулированными (такие как Турция или Мексика). Более того, даже если согласиться с явно нереалистическим предположением, что в России лизинг персонала осуществляется в режиме ничем не ограниченного *laissez-faire*, то и тогда она получает 2,64 балла, что ставит ее в один ряд с такими далеко не «либеральными» с точки зрения регулирования занятости странами, как Испания, Греция, Норвегия, Бразилия, Индия или Китай.

Остаются ли у нас в таком случае основания для утверждений о высокой формальной гибкости, присущей российскому рынку труда?

ствоваться нормами из этого Постановления. Как и А. Муравьев, мы определяли величину дополнительной отсрочки при проведении массовых увольнений как равную 30 дням — исходя из того, что для подобных случаев ТК увеличивает срок предварительного уведомления профсоюзной организации с двух до трех месяцев. Не исключено, однако, что более корректным решением было бы определять ее как превышающую 90 дней — исходя из нормы Постановления № 99 о возможной приостановке массовых увольнений на срок до шести месяцев или рекомендации ТК РФ о введении на срок до шести месяцев режима неполного рабочего времени. В таком случае Россия получала бы по этому пункту не 3, а 6 баллов, что делало бы интегральную оценку степени жесткости ее системы 333 еще более высокой.

Таблица 1. Альтернативные оценки интегрального индекса законодательной защиты занятости по методологии ОЭСР (вторая версия) для России, 2008 г., баллов*

	«Минималистский» подход (оценки А. Муравьева)	«Максималистский» подход	«Смешанный» подход
1. Процедура уведомления	4	4	4
2. Отсрочка уведомления	0	0	0
3а. Период уведомления при специальном стаже 9 месяцев	6	6	6
3б. Период уведомления при специальном стаже 4 года	4	4	4
3с. Период уведомления при специальном стаже 20 лет	1	1	1
4а. Размер выходного пособия при специальном стаже 9 месяцев	6	6	6
4б. Размер выходного пособия при специальном стаже 4 года	4	4	4
4с. Размер выходного пособия при специальном стаже 20 лет	1	2	2
5. Определение законности увольнений	4	4	4
6. Продолжительность испытательного срока	4	4	4
7. Размер компенсации в случае незаконного увольнения	1	1	1
8. Возможность восстановления на работе в случае незаконного увольнения	6	6	6
9. Ограничение случаев, когда возможно заключение срочного трудового договора	2	2	2
10. Максимальное количество возобновлений срочного трудового договора с одним работником	0	6	6

	«Минималистский» подход (оценки А. Муравьева)	«Максималистский» подход	«Смешанный» подход
11. Максимальная кумулятивная продолжительность срочных договоров с одним работником	1	1	1
12. Ограничение типов работ, для которых деятельность агентств временной занятости признается законной	0	6	0
13. Ограничение количества возобновлений договоров с агентствами временной занятости	2	6	2
14. Максимальная кумулятивная продолжительность договоров с агентствами временной занятости	0	6	0
15. Определение массового увольнения	1,5	3	3
16. Дополнительные требования, предъявляемые к уведомлениям о массовых увольнениях	6	6	6
17. Дополнительная отсрочка для уведомлений о массовых увольнениях	3	3	3
18. Дополнительные издержки при массовых увольнениях (дополнительные выходные пособия, дополнительные социальные планы и т.п.)	0	3	3
<i>Субиндексы первого порядка</i>			
Требования к процедурам увольнения	2,00	2,00	2,00
Уведомление и выходные пособия	3,67	3,86	3,86
Сложность увольнения	3,75	3,75	3,75
Срочные трудовые договоры	1,25	2,75	2,75

	«Минималистский» подход (оценки А. Муравьева)	«Максималистский» подход	«Смешанный» подход
Агентства временной занятости	0,50	6,00	0,50
Коллективные увольнения	2,63	3,75	3,75
<i>Субиндексы второго порядка</i>			
Субиндекс 333 для постоянной занятости (вес 5/12)	3,14	3,20	3,20
Субиндекс 333 для временной занятости (вес 5/12)	0,88	4,38	1,63
Субиндекс 333 для массовых увольнений (вес 2/12)	2,63	3,75	3,75
<i>Интегральный индекс 333</i>	<i>2,11</i>	<i>3,78</i>	<i>2,64</i>

* Цветом выделены «трудные случаи», допускающие неоднозначную интерпретацию.

Литература

Андрукович Л.Н. Агентская занятость как объективная реальность российского рынка труда // Система регулирования социально-трудовых отношений в условиях глобализации и социально-экономические риски. М.: ИМЭМО РАН, 2009. Вып. 12.

Гермерсхаузен М. Почему нельзя запрещать кадровый аутсорсинг (<http://www.forbes.ru/svoi-biznes-column/biznes-i-vlast/60350-pochemu-nelzya-zapreshchat-kadrovyi-autsorsing>. 29.11.2010).

Козина И.М. Заемный труд: социальные аспекты // Социологические исследования. 2008. № 11. С. 3–12.

Коришунова Т. Ю. Правовое регулирование отношений, связанных с направлением работников для выполнения работ в других организациях (заемный труд) // Трудовое право. 2005. № 6. С. 7–29.

Кириченко О., Кудюкин П. Новый Трудовой кодекс: шаг вперед, два шага назад? // Какой рынок труда нужен российской экономике? под ред. Р. И. Капелюшникова. М.: ОГИ, 2003.

Лисицын Д. Товар с лицом // Business Guide. Приложение к газете «Коммерсантъ». № 64 (3881). 16 апреля 2008 г.

Мироненко О.Н. Влияние законодательства о защите занятости на рынок труда: опыт межстрановых сопоставлений: Препринт WP15/2009/03. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009.

Нестандартная занятость в российской экономике / под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшникова. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.

Обзор занятости в России. Вып. 1 (1991–2000 гг.). М.: БЭА-ТЕИС, 2002.

Смирных Л.И., Скоркина В.А. Агентская занятость: факторы спроса со стороны предприятий: Препринт WP15/2009/08. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2009.

Цыганков В. Противостояние: соцпартнеры в РТК не могут договориться о Генсоглашении. 8.12.2010 (http://www.solidarnost.org/thems/vazhno/vazhno_7600.html).

Botero J., Djankov, S. La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. The Regulation of Labour // Quarterly Journal of Economics. 2004. Vol. 119. No. 4. P. 1339–1382.

Cazes S., Nesporova A. Employment Protection Legislation and Its Effect on Labour Market Performance. Geneva: ILO, 2003.

Denisova I., Svedberg M. The Governance of Economic and Employment Development in North West Russia // *Baltic Partnerships: Integration, Growth, and Local Governance in the Baltic Sea Region* / S. Giguere (ed.). Paris: OECD. 2007.

Muravyev A. Evolution of Employment Protection Legislation in the USSR, CIS and Baltic States, 1985–2009. Bonn: IZA, 2010. IZA Discussion Paper No. 5365.

Nesporova A., Nero V.W. Promoting Decent Employment in Eastern Europe, Central Asia and Turkey. Background paper for the UN Conference on Social Impact of the Economic Crisis in Eastern Europe, Turkey and Central Asia. Almaty, 2009.

OECD. OECD Indicators of Employment Protection. 2010 (<http://www.oecd.org/employment/protection>).

Tonin M. Employment Protection Legislation in Central and East European Countries // *South East Europe Review*. 2009. No. 4. P. 477–491.

Venn D. Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators. Paris: OECD, 2009. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 89.

World Bank. Enhancing Job Opportunities: Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington: World Bank, 2005.

Препринт WP3/2011/02
Серия WP3
Проблемы рынка труда

Капелюшников Ростислав Исаакович

**Как оценивать жесткость законодательной защиты занятости
для России: комментарий**

Выпускающий редактор *А.В. Заиченко*
Технический редактор *О.А. Иванова*
Корректор *Ф.Н. Морозова*

Отпечатано в типографии Высшей школы экономики
с представленного оригинал-макета.

Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 1
Усл. печ. л. 1. Заказ № . Изд. № 1331

Высшая школа экономики
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Высшей школы экономики

Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73