

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ КАК ОСНОВНОЙ ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

УДК 331.024.2 (575.2) (04)

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ ИХ РЕФОРМИРОВАНИЯ

К.И. Исаков – канд. экон. наук, профессор

Н.Ф. Корниенко – канд. экон. наук, доцент

Statutes of Kyrgyz labor legislation are considered in relation to provisions of the Conventions and recommendations of International labor organization.

Правовой каркас нового рынка труда, где основным регулятором выступал бы конкурентный механизм, а не прямой административный контроль, сформировался в Кыргызстане в первые пореформенные годы, когда была принята серия основополагающих законодательных актов (Закон о занятости, 1991 г.; Закон о коллективных договорах, 1992 г.; и др.) и внесен ряд принципиальных изменений в Кодекс законов о труде, которые установили новые «правила игры» в трудовых отношениях.

Рыночные реформы означали отмену большей части административных ограничений, действовавших в сфере занятости при прежнем экономическом режиме. Были законодательно определены права и обязанности работников, работодателей и государства применительно к новым условиям. Централизованное планирование как метод регулирования спроса и предложения отошло в прошлое. Государство лишилось статуса работодателя – монополиста, наряду с государственным возник и начал бурно развиваться новый частный сектор. Трудовая деятельность утратила обязательный характер, который она имела в плановой экономике, исключительное право распоряжаться своими способностями к труду было закреплено за самими работниками.

Законодательство о защите занятости (333) – один из важнейших элементов трудового законодательства. Его значимость опре-

деляется не только регулированием положения всех лиц, работающих по найму, но и самым непосредственным влиянием на эффективность функционирования рынка труда: динамику занятости и безработицы, перераспределение рабочей силы и рабочих мест, благосостояние отдельных групп рабочей силы (в частности, социально наиболее уязвимых) и весь механизм адаптации рынка труда к разного рода шокам.

Непосредственным объектом регулирования законодательства о защите занятости является набор стандартов в области труда, которые условно можно разделить на четыре большие группы:

- процедуры найма и увольнения, сроки заблаговременного уведомления работника о предстоящем увольнении, размеры выходного пособия, необходимость уведомления профсоюзного органа или специального государственного института о предстоящем высвобождении рабочей силы;
- особые процедуры проведения массовых увольнений;
- защита работника от несправедливого увольнения;
- виды трудовых договоров (с открытым сроком действия и срочные контракты), допуск на рынок труда агентств, предоставляющих временных работников.

В странах с развитой рыночной экономической нормой, устанавливаемые законодательством, являются центральным элементом всей системы управления занятостью. Однако эту же функцию могут осуществлять еще два института – коллективно-договорная и судебная системы. Различные институты по защите занятости в значительной степени выполняют схожие функции. В отдельных странах законодательно определяются лишь минимальные стандарты, которые получают дальнейшее развитие (причем, неодинаковое) в трудовых соглашениях между профсоюзами и работодателями.

В свою очередь, практика коллективных договоров может оказывать обратное воздействие на законодательные нормы. Это происходит, когда те или иные положения о защите занятости, фиксируемые в отдельных коллективных соглашениях – зачастую более жестких по сравнению с законодательными нормами, – с помощью государственных органов распространяются на какой-либо сектор или даже на всю экономику. Подобная практика получила достаточно широкое распространение в таких странах, как Япония, Норвегия, Швеция, Великобритания и США.

Важную роль в качестве регулятора трудовых отношений играет судебная система, особенно в тех странах, где она основана на прецедентном праве, а также в тех экономиках, где национальное трудовое законодательство устанавливает лишь минимальные стандарты. Роль судебной системы особенно велика при рассмотрении споров между работником и работодателем по поводу несправедливого увольнения. В то же время судебной системе как третейскому институту не всегда удается сохранять полную беспристрастность. Положение на рынке труда оказывается одним из факторов, который влияет на принимаемые судами решения. Об этом свидетельствует тенденция к увеличению количества выигранных работниками трудовых споров в кризисные периоды роста безработицы.

Наконец, в отдельных странах разнообразные меры по защите занятости, зачастую отсутствующие в законодательстве и коллективных договорах, могут вводиться в рамках социальных планов отдельных компаний. На-

пример, несмотря на отсутствие законодательства о выплате выходных пособий, 15–36% американских компаний (в зависимости от их размера) при увольнении выплачивают своим работникам пособия в рамках социальных планов.

При анализе особенностей той или иной модели ЗЗЗ нельзя обойти проблему практического применения (*enforcement*) трудового законодательства. Даже в промышленно развитых странах возникают такие ситуации, когда жесткие нормы, зафиксированные в законодательных актах, на деле не применяются. Это происходит либо потому, что работники не осведомлены о возможных юридических способах защиты своих прав, либо у государства недостаточно средств для обеспечения выполнения законодательных норм в случае их нарушения работодателями. В настоящее время проблема *enforcement*'а наиболее остро стоит перед развивающимися странами.

Курс на либерализацию законодательства о защите занятости относится по времени к началу 80-х годов, когда сложившаяся система трудового законодательства оказалась в развитых странах перед необходимостью серьезного реформирования. Ужесточение ЗЗЗ, которое рассматривалось в промышленно развитых странах как важное средство поддержания уровня занятости, привело к противоположным результатам – росту безработицы, усилению неравенства и т.д. Импульсы, которые исходили непосредственно от рынка труда, свидетельствовали о том, что жесткое ЗЗЗ не оправдывает возложенных на него задач. Основные причины, побудившие развитые страны взяться за пересмотр сложившейся системы управления занятостью:

- ограничения на процедуру увольнений, введенные в 70-е годы и направленные на предотвращение роста безработицы, оказались неэффективными с точки зрения смягчения ситуации на рынке труда. С 1971 по 1981 г. в странах ОЭСР в целом безработица увеличилась с 3,5 до 6,6% экономически активного населения;

- одновременно стало очевидно, что страны с более либеральной системой защиты занятости демонстрируют более высокие адаптационные возможности при столкновении с

экзогенными шоками. Так, США сумели справиться с проблемой безработицы гораздо быстрее других развитых стран. После 1983 г., когда уровень безработицы в этой стране достиг своего максимума (9,5%), он начал устойчиво снижаться, а в конце 90-х годов был в два раза ниже среднеевропейского показателя;

- рынок труда все больше приобретает сегментированный характер, при котором относительно высокая защита инсайдеров, поддерживаемая влиятельными профсоюзами через систему коллективных договоров, сопровождалась сокращением возможностей трудоустройства для аутсайдеров. В результате обострились структурные проблемы безработицы. Уровень безработицы среди молодежи и женщин значительно превысил средние показатели. Увеличение длительности поиска работы серьезно обострило проблему продолжительности безработицы;

- гарантии занятости, способствовавшие увеличению продолжительности работы на одном месте, вступили в противоречие с новыми потребностями производства в повышении мобильности персонала, которое было продиктовано необходимостью перестройки отраслевой структуры экономики и ее технологической базы;

- со стороны работников все острее ощущалась потребность в гибких графиках работы. Спрос на нетипичные формы занятости был особенно высок со стороны молодежи и женщин, заинтересованных в сочетании трудовой деятельности с учебой или выполнением домашних обязанностей и воспитанием детей.

Жесткая система управления занятости, которая не оправдала возложенных на нее задач, оказалась перед необходимостью серьезного реформирования. С начала 80-х годов страны с развитой рыночной экономикой постепенно отказывались от политики жесткого регулирования трудовых отношений. В качестве приоритетной была поставлена задача повышения гибкости рынка рабочей силы. Это подразумевало ослабление прямого вмешательства государственных институтов в сферу занятости, отказ от жесткой регламентации поведения основных контрагентов трудовых отношений, усиление роли договорных отношений между работодателем и работником,

снятие различных ограничений в отношении форм занятости, рабочего времени и т.д. Именно усиление гибкости рынка труда стало рассматриваться в качестве основного инструмента для более полного использования человеческих ресурсов и снижения безработицы до приемлемого уровня. Такое определение приоритетов привело к пересмотру многих составляющих государственной политики, включая систему страхования от безработицы, активные программы на рынке труда и т.д. Одним из главных элементов этой политики стал пересмотр ЗЗЗ.

Каковы же были основные направления реформирования системы управления занятости в последние десятилетия? Общий вектор реформ в области ЗЗЗ, проведенных в промышленно развитых странах в 80-е и 90-е годы, просматривается достаточно четко: ослабление зарегулированности рынка труда, возвращение работодателю большей свободы при решении вопросов, связанных с использованием рабочей силы, и одновременно законодательное разрешение новых, гибких форм занятости, потребность в которых испытывает не только работодатель, но и работник.

Кыргызстан все прошедшее десятилетие фактически прожил по «старому» советскому трудовому законодательству, имевшему весьма отдаленное отношение к новым рыночным реалиям. Неудивительно, что принятие Жогорку Кенешем нового Трудового кодекса было воспринято многими как решительный разрыв с прошлым и огромный шаг вперед. Насколько оправданна такая оценка? Так ли уж нов новый Трудовой кодекс и не была ли политическая цена, заплаченная за его принятие, несоразмерной полученному результату? Что же нужно и можно сделать для успешного продвижения реформ в социально-трудовой сфере? Какие правовые механизмы могли бы способствовать реструктуризации рынка труда, необходимой для перехода национальной экономики к динамичному и устойчивому развитию на современной технологической основе? Является ли дальнейшая либерализация трудового законодательства социально оправданной, экономически целесообразной и политически осуществимой? К сожалению, на эти вопросы нет однозначных ответов. Более того,

не все они воспринимаются как актуальные общественным сознанием, а по тем вопросам, которые осознаны в качестве таковых, дискуссии до сих пор ведутся либо в формально-правовых терминах, либо в чрезмерно политизированной и мифологизированной форме.

На основании изучения зарубежного опыта как стран с развитой рыночной экономикой (членов ОЭСР), так и развивающихся государств (Латинская Америка и Карибский бассейн), можно сформулировать следующие основные тенденции влияния законодательства о труде и занятости на рынок труда:

- высокий уровень защищенности существующих рабочих мест снижает возможность перехода из категории занятых в категорию незанятых граждан, но одновременно затрудняет выход на рынок труда ранее не присутствовавших на нем или вытесненных с него групп, групп со слабыми позициями (молодежь, женщины, длительно безработные);

- если высокий уровень защиты работников, заключивших бессрочные трудовые договоры, сопровождается возможностью заключения трудовых договоров на ограниченный срок, возрастает удельный вес последних;

- если нет возможности компенсировать негибкость бессрочного найма заключением срочных трудовых договоров, возникает эффект сохранения излишней рабочей силы на предприятиях на случай изменения конъюнктуры, избыточная численность при этом может компенсироваться сдерживанием роста заработной платы;

- сочетание ограничений как на увольнения по экономическим причинам, так и на заключение срочных договоров влечет за собой рост неформальной занятости.

В какой мере эти выводы справедливы для кыргызского рынка труда?

Каков наиболее предпочтительный вариант его реформирования? Какой должна быть здесь стратегия государства?

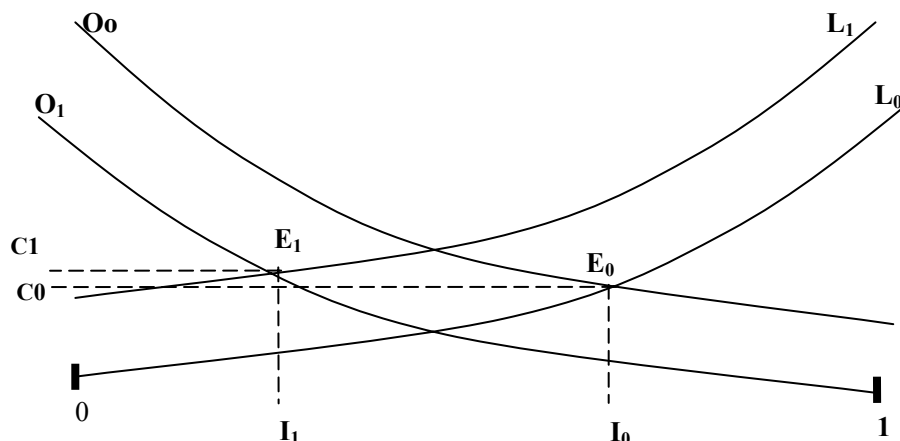
Общий вектор необходимых перемен очевиден – это постепенное сближение фактической и нормативной картин функционирования кыргызского рынка труда. Говоря более конкретно, программа реформ должна сочетать шаги по его дерегулированию с мерами по усилению механизмов enforcement'a. Как и

в других звеньях экономической системы, успеха здесь можно добиться, только двигаясь двумя встречными маршрутами: повышая цену за отклонения от требований закона и контрактных установлений, но одновременно делая формальные ограничения более дешевыми, минимизируя их число и упрощая их содержание. Ведь именно непомерное бремя регламентаций чаще всего порождает стимулы к уходу экономической активности в «тень», к тому, чтобы действовать поверх установленных правил игры. Существует и обратная связь: многочисленность и чрезмерная усложненность регламентирующих норм подрывает возможности эффективного enforcement'a. Чем прозрачнее и необременительнее сами правила, тем легче становится следить за их соблюдением и добиваться их выполнения.

Схематически оптимальный путь трансформации приведен на рисунке. Будем исходить из того, что готовность работодателей следовать требованиям закона и условиям контрактов колеблется от 0 (трудовые отношения полностью внезаконны) до 1 (трудовые отношения целиком находятся в правовом поле). Кривая L отражает потенциальные издержки, вменяемые трудовым законодательством. Они тем больше, чем выше степень контрактно- и законопослушности того или иного работодателя. При полном выведении трудовых отношений в «тень» эти издержки становятся нулевыми. Кривая O отражает потенциальные издержки, которые возникают при несоблюдении действующих правовых норм. Их величина, напротив, оказывается тем больше, чем сильнее ориентирован тот или иной работодатель на использование внеправовых трудовых практик. Последовательное исполнение всех существующих правил и норм делает эти издержки нулевыми.

Равновесие достигается в точке пересечения кривых L и O, когда предельная цена за соблюдение законов и контрактов сравнивается с предельной ценой за их несоблюдение. В этой точке суммарные издержки, сопровождающие использование рабочей силы, оказываются минимальными.

Чем жестче законодательная защита занятости, тем с большим количеством запретов и ограничений приходится сталкиваться работо-



Уровень подчинения требованиям закона и условиям контрактов.

дателю и тем дороже обходится ему их соблюдение. Увеличению бремени зарегулированности соответствует сдвиг кривой L вверх, от L_0 к L_1 . Аналогичным образом, чем ниже эффективность механизмов enforcement'a., тем меньше санкции за нарушение установленных правил игры и тем больше возможностей действовать без оглядки на них. Ослабление механизмов контроля за исполнением законов и контрактов означает сдвиг кривой O вниз, от O_0 к O_1 .

Ситуацию на кыргызском рынке труда можно условно описать комбинацией кривых L_1 и O_1 : следованием нормам трудового законодательства обходится работодателям чрезвычайно дорого, однако у них есть масса возможностей действовать в обход него без опасения серьезных санкций. В подобных условиях всеобщего поворота к легализации трудовых отношений можно достичь только при одновременном изменении обоих параметров – последовательном дерегулировании рынка труда в сочетании с резким повышением эффективности механизмов enforcement'a. На графике такой «сдвоенной» реформе соответствует смещение кривой L от L_1 к L_0 и смещение кривой O от O_1 к O_0 , что обеспечивает существенно более высокий уровень легальности трудовых отношений – L_0 вместо L_1 . Очевидно, что при раздельном применении этих мер эффект был бы намного меньше.

Как выглядит в межстрановой перспективе институциональный выбор, стоящий сегодня перед национальным рынком труда?

В таблице представлена простейшая типология рынков труда в зависимости от двух ключевых параметров – жесткости законодательного и административного регулирования эффективности механизмов контроля за исполнением законов и контрактов. Ближайшим аналогом модели 3 (гибкая система регулирования/эффективный контроль за исполнением законов и контрактов) можно считать рынок труда США, тогда как ближайшим аналогом модели 1 (жесткая система защиты занятости/эффективный контроль за исполнением законов и контрактов) – западноевропейские рынки труда. Национальному рынку труда (см. таблицу) более всего соответствует ячейка 2 – сверхжесткая система нормативного регулирования при крайне неэффективных механизмах enforcement'a. На наш взгляд, стратегия его реформирования должна заключаться в том, чтобы двигаться в направлении модели 3, не жертвуя выработанной им способностью к гибкой адаптации, но переводя ее в качественно иное состояние. Предложенная схема предельно упрощена и не учитывает множество важных деталей. И все же она помогает наглядно представить развилку, на которой сегодня находится система трудовых отношений, и увидеть альтернативные пути – как продуктивные, так и тупиковые – ее возможной эволюции.

Типология рынков труда

Жесткость законодательного и административного регулирования рынка труда	Эффективность механизмов контроля за исполнением законов и контрактов	
	Высокая	Низкая
Сильная	1	2
Слабая	3	4

Выступая на совещании с новым составом Правительства, Президент Кыргызской Республики А. Акаев подчеркнул: «Одним из ключевых факторов по созданию благоприятного инвестиционного климата является также либерализация рынка труда и трудовых отношений. Существующий Трудовой кодекс не отвечает требованиям динамично развивающегося рынка...»¹.

Попыткой переломить эту тенденцию стало принятие Жогорку Кенешем в 2003 г. нового Трудового кодекса. К сожалению, он оказался неоправданно компромиссным и, несмотря на отдельные шаги, направленные на придание рынку труда большей гибкости, явно не соответствует новой пореформенной парадигме. Большинство проблем и противоречий старого законодательства не получило принципиального решения, которое способствовало бы реальным позитивным сдвигам на рынке труда.

Что касается регулирования срочных трудовых договоров, то можно сделать вывод о противоречивом движении в этой области. С одной стороны, сфера заключения срочных договоров расширена, с другой – законодатель пошел по пути жесткой детализации и регламентации, введя исчерпывающий перечень возможных причин для заключения срочных трудовых договоров. При этом сохранена норма о невозможности продления договора как срочного.

Принципиально новым позитивным моментом явилась возможность заключения срочных трудовых договоров на малых предприятиях. Только в двух сферах заключения трудовых

договоров (договоры с работодателем – физическим лицом и с религиозными организациями) можно говорить о принципиальном прорыве, о создании модели, которую с теми или иными вариациями следовало бы распространить на весь рынок трудовых отношений.

В первом случае законодатель учел, что в реальной жизни заключение формальных трудовых договоров с работодателем – физическим лицом – происходит крайне редко, в основном же подобные договоры заключаются неформально, т.е. устно, без каких бы то ни было гарантий и, естественно, без отчислений в социальные фонды. Стремление избежать этих отчислений и является главной причиной, по которой договоры не заключаются формально. Очевидно, что человек, нанимающий, например, няню для присмотра за ребенком, не согласится дополнительно платить на треть больше. В данном случае либерализация трудового законодательства вряд ли может изменить ситуацию.

Следует отметить, что была упущена такая специфическая категория, как предприниматели без образования юридического лица, так как закон не уточнил, какие же нормы распространяются на них. Известно, что некоторые предприниматели без образования юридического лица нанимают десятки наемных работников. Однако, исходя из юридической логики, они являются не юридическими, а физическими лицами, и, следовательно, применительно к ним должны действовать нормы, касающиеся физических лиц.

Второй случай – это заключение трудовых договоров с религиозными организациями. Здесь также предусмотрена возможность как неограниченного заключения срочных договоров, так и расторжения таких договоров не только по предусмотренным законом основаниям, но и по любым основаниям, которые могут быть включены в сам трудовой договор.

¹ Акаев А.А. Новые реалии – новые задачи. Выступление Президента Кыргызской Республики на совещании с новым составом Правительства // Слово Кыргызстана. – 10 июля. – 2002.

Еще одним позитивным сдвигом нового законодательства о труде стала некоторая либерализация в вопросе о совместительстве, т.е. у работника появилась возможность работать больше, чем у одного работодателя. Это отвечает реалиям рынка, поскольку работодателю выгоднее иметь квалифицированного работника, способного предоставлять свои услуги на условиях совместительства, чем нанимать несколько менее квалифицированных и эффективных работников.

Проанализировав нормы, регулирующие увольнение по инициативе администрации, также можно убедиться, что никаких сколь-нибудь существенных позитивных изменений по сравнению с КЗоТом 1972 г. фактически не произошло. Как административные барьеры на пути увольнений, так и размеры выходных пособий практически не изменились.

Возможности увольнения по инициативе администрации, как и раньше, ограничиваются закрытым перечнем причин для увольнения. Барьеры в виде больших сроков предварительного уведомления работника, во многих случаях – профессиональных союзов, а также при так называемых массовых высвобождениях – органов занятости, по-прежнему наносят большой ущерб работодателю. Ведь не секрет, что практически весь период предупреждения работник работает с низкой эффективностью. Остались прежними гарантийные выплаты в размере почти пятимесячной средней заработной платы работника (заработная плата за два месяца предупреждения и за три месяца после увольнения), что представляется чрезвычайно обременительными. Таким образом, работодатель, как и прежде, испытывает колоссальные сложности при необходимости расторгнуть договор с работниками, трудовую деятельность которых он считает неудовлетворительной или в том случае, когда экономическая ситуация вынуждает его проводить сокращения.

В данной сфере новый Трудовой кодекс значимых стимулов для улучшения ситуации на рынке труда, к сожалению, так и не создал.

К числу проблем, не решенных новым законодательством, следует отнести проблему избыточных льгот и гарантий, финансируемых за счет работодателя, – они были сохранены в весьма значительном объеме. Это связано не

только с Трудовым кодексом как таковым, но и с необходимостью пересмотра целого пакета законодательных актов.

Следующие по объему издержек – льготы и гарантии для лиц, совмещающих работу с обучением. Они также определяются не только Трудовым кодексом, но и отраслевым законодательством. В данном случае новое трудовое законодательство воспроизвело нормы Закона об образовании и Закона о профессиональном и послевузовском образовании так же, как и КЗоТ 1972 г. Представляется, что данные льготы должны быть пересмотрены: в условиях рыночной экономики за вложения в общий человеческий капитал должен платить, прежде всего, сам работник.

То же относится и к льготам, предусмотренным для женщин, причем в данном случае значительная часть этих льгот должна обеспечиваться государством. Если оно заинтересовано в поддержке рождаемости и т.д., то именно оно должно разрабатывать и реализовывать соответствующие социальные программы, не перекладывая решения этих вопросов на работодателей.

Нормы о гарантиях для работников на время выполнения государственных или общественных обязанностей также в значительной части сохранены в новом законодательстве, включая даже вызывавшую особые насмешки норму о гарантиях для оспоров. Сохранение за работником среднего заработка на период его отсутствия, равно как и предоставление иных льгот и компенсаций, должно быть возложено на тот орган, который привлекает работника к выполнению тех или иных государственных обязанностей или использует его в качестве донора.

Отметим, что некоторые намечающиеся в последнее время позитивные сдвиги на рынке труда, выражающиеся в «обелении» трудовых отношений и выведении их из тени, в гораздо большей мере связаны с изменениями в налоговом, чем в трудовом законодательстве.

В то же время усиление гибкости в сфере трудовых отношений должно сочетаться с повышением эффективности механизмов law enforcement'a. Проводимая реформа судебной системы в какой-то мере способна изменить ситуацию к лучшему. Можно надеяться, что

увеличение доступности суда и ускорение рассмотрения дел внесут свой вклад в более полное соблюдение трудового законодательства и условий трудовых договоров, но это процесс достаточно долгий.

Для выхода из сложившейся ситуации необходимо осуществление комплексной реформы всего законодательства, связанного с социальными льготами и гарантиями, а также последовательная либерализация трудового законодательства, включающая в себя следующие меры:

- существенное повышение роли договорного регулирования трудовых отношений, увеличение свободы сторон в определении содержания трудового договора и коллективных договоров (соглашений);

- расширение возможности заключения срочных трудовых договоров в интересах сторон трудовых отношений при гарантиях от принуждения к заключению таковых и введении компенсаций за досрочное расторжение срочного трудового договора (за исключением случаев расторжения в результате виновных действий другой стороны);

- повышение прав работодателя в расторжении трудового договора, главное условие – расторжение должно быть необходимым и обоснованным, увольнению должны предшествовать консультации с представительным органом работников;

- снижение финансового бремени работодателя по выплате выходных пособий на время трудоустройства уволенных работников, облегчение административных процедур, свя-

занных с увольнениями по экономическим причинам;

- распространение действия коллективных договоров только на работников, уполномочивших соответствующий представительный орган, заключивший коллективный трудовой договор;

- установление порядка, при котором на уровнях выше организации тарифные соглашения могут распространяться только на тех работодателей, которые делегировали право на заключение таких соглашений своим объединениям;

- закрепление за профсоюзами и иными представителями работников права на консультации по всем значимым для работников вопросам деятельности организации, а также возможности участвовать в управлении организацией путем заключения коллективного договора;

- расширение прав профсоюзов по защите коллективных и индивидуальных прав и законных интересов своих членов, в том числе и коллективной защиты (включая забастовку) нарушенных индивидуальных прав;

- передача государству финансирования льгот и гарантий для работников, когда данные льготы и гарантии являются общественно значимыми, не перекладывая эту обязанность на работодателя;

- дальнейшее облегчение для работодателя регулирования трудовых отношений в малых организациях (до 50 наемных работников), а также между работниками и работодателем, являющимся предпринимателем без образования юридического лица.