

Дифференциация регулирования трудовых отношений как закономерность развития трудового права

НУРТДИНОВА Алия Фаварисовна, доктор юридических наук, начальник управления конституционных основ трудового законодательства и социальной защиты Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации

Российская Федерация, 190000, г. Санкт-Петербург, Сенатская пл., 1

E-mail: labour@izak.ru

ЧИКАНОВА Людмила Алексеевна, доктор юридических наук, заведующая отделом законодательства о труде и социальном обеспечении Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Российская Федерация, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: labour@izak.ru

Дифференциация правового регулирования трудовых отношений рассматривается авторами как правовой инструмент, позволяющий учесть специфику общественных отношений, складывающихся в условиях или между субъектами трудового права, обладающими определенной спецификой. Она выступает противоположностью единства правового регулирования, которое олицетворяет существование единого правового статуса работников, их равенство и, в конечном счете, единство отрасли права, немислимое без опоры на устойчивость и определенность правового положения основных участников соответствующих правоотношений. Углубление дифференциации правового регулирования трудовых отношений — одна из наиболее характерных тенденций развития трудового права. Основания дифференциации в силу необходимости согласования с принципом равенства, а следовательно, и соблюдения запрета дискриминации должны быть объективно существующими, обоснованными, непосредственно связанными с предметом правового регулирования и отвечать принципам четкости, недвусмысленности. Исходя из указанных критериев, анализируются такие основания дифференциации правового регулирования трудовых отношений, как особенности процесса труда и его организации, вид и характер трудовой деятельности, сфера экономической деятельности, в которой используется труд, условия труда. Отмечается, что не всегда избранное законодателем основание дифференциации отвечает названным критериям. Нередко оно носит произвольный характер, не отражающий объективной его потребности или не в полной мере соответствующий сложившимся реалиям. Делается вывод о том, что дифференциация, произведенная по единственному признаку (организационно-правовая форма организации-работодателя) без учета иных значимых критериев, не может быть признана обоснованной. Допустимость же (а в ряде случаев необходимость) установления специфики правового регулирования на основе особенностей трудовой (профессиональной) деятельности не вызывает сомнений. Вопрос может ставиться лишь о наличии (или об отсутствии) таких особенностей и о целесообразности конкретных проявлений дифференциации — введенных законодателем специальных норм.

Ключевые слова: дифференциация, единство и особенности правового регулирования, основания дифференциации, трудовые отношения, отдельные категории работников, равенство возможностей, обоснованность дифференциации.

Differentiation of Legal Regulation of Labor Relations as Typical Tendencies of Labor Law Development

A. F. Nurtdinova, doctor of legal sciences

The Constitutional Court of the Russian Federation

1, Senatskaya square, Saint Petersburg, 190000, Russia

E-mail: labour@izak.ru

L. A. Chikanova, doctor of legal sciences

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, 117218, Russia

E-mail: labour@izak.ru

The article dwells upon the issue of differentiation of legal regulation of labor relations which is seen as a legal instrument, which allows taking into account the specificity of social relations that are formed under the conditions of or among the labor law subjects and that have specific features. The differentiation is a polar opposite to the legal regulation unity which embodies the existence of a unified legal status of employees, their equality, and, ultimately, the unity of the branch of law, which is unthinkable without stability and certainty of legal standing of principal participants of relevant legal relations. Further differentiation of legal regulation of labor relations is one of the most typical tendencies in labor law development. The article notes that the grounds for differentiation, out of necessity to coordinate with the principle of equality, and hence abidance by discrimination prohibition, must be entitative, justified and directly linked with an object of legal regulation and satisfy the principles of clarity and unambiguously. Based on the abovementioned criteria, the authors analyze such grounds of differentiation of legal regulation of labor relations as peculiarities of labor process, its organization, and the type and nature of labor activity, the field of economic activity which uses labor, and the working and environmental employment terms. The article notes that the grounds for differentiation, chosen by a legislator, do not always correspond to the mentioned criteria. They are often arbitrary and do not reflect their objective need or do not correspond to the reality. For example, inclusion into the Labor Code of peculiarities of legal regulation of labor relations for those categories of workers, in relation to whom these peculiarities have already been established by special laws. In fact these rules do not convey any regulatory meaning and therefore complicate the legislation and do not contribute to clarity and transparency of those workers' legal status. The analysis shows that the employer's legal form and the peculiarities of the employees' professional activities have recently become the mostly widespread grounds for differentiation. The authors draw the conclusion that differentiation cannot be considered valid if it was derived on the basis of one criterion (the employer's legal form) without taking into account other significant criteria. While the admissibility (and sometimes the necessity) of setting the specificity of legal regulation based on the peculiarities of labor (professional) activity does not raise doubts. The only issue that could be raised is the issue of existence (or absence) of such peculiarities and of the advisability of specific manifestations of the differentiation, i.e. special rules adopted by a legislator.

Keywords: differentiation, unity of legal regulation, grounds of differentiation, labor relations, peculiarities of legal regulation, specific categories of employees, equal opportunities, justification of differentiation.

DOI: 10.12737/11430

Проблема единства и дифференциации правового регулирования имеет для трудового права особое значение и поэтому неизменно находится в поле зрения ученых. Обусловлено это спецификой предмета трудового права, основу которого составляет весьма сложное по своему составу трудовое правоотношение. Оно охватывает различные правовые связи между его участниками, включая как равенство сторон, так и их подчинение, императивные и диспозитивные положения¹. Углубление

дифференциации правового регулирования трудовых отношений, учет все более широкого круга факторов, оказывающих влияние на процесс трудовой деятельности, является одной из наиболее характерных тенденций развития трудового права².

Традиционно дифференциация правового регулирования рассматривается в качестве элемента метода отрасли, ее называют в числе

¹ См.: Иванов С. А., Лившиц Р. З., Орловский Ю. П. Советское трудовое право: вопросы теории. М., 1978. С. 314, 317, 324.

² См.: Нуртдинова А. Ф., Чиканова Л. А. Концепция развития трудового законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004. С. 547.

принципов трудового права или в качестве характеристики отраслевых источников³. Единство и дифференциация правового регулирования трудовых отношений определяются и как характеристика отрасли трудового права в целом⁴.

Однако независимо от того, какую роль отводить дифференциации в механизме правового регулирования трудовых отношений, ее сущность и значение для упорядочения общественных отношений, относимых к предмету трудового права, не меняются. Дифференциация представляет собой правовой инструмент, позволяющий в рамках одной отрасли права, на основе отраслевых принципов правового регулирования учесть специфику общественных отношений, складывающихся в условиях или между субъектами, обладающими определенной спецификой. Она выступает противоположностью единства правового регулирования, которое олицетворяет существование единого правового статуса работников, их равенство и в конечном счете единство отрасли права, немислимое без опоры на устойчивость и определенность правового положения основных участников соответствующих правоотношений.

Вне рамок указанной дихотомии исследование данного способа пра-

³ См., например: *Войтинский И. С.* Трудовое право СССР. М.; Л., 1925. С. 64—66; Советское право: учебник / под ред. А. С. Пашкова. М., 1976. С. 39; *Иванов С. А., Лившиц Р. З., Орловский Ю. П.* Указ. соч. С. 314, 317, 324; *Андреев В. С., Голощапов С. А., Шебанова А. И.* и др. Советское трудовое право: учебник / под ред. В. С. Андреева, В. Н. Толкуновой. 4-е изд. М., 1987. С. 72—73; *Гусов К. Н., Толкунова В. Н.* Трудовое право России: учебник. 3-е изд. М., 2001. С. 23; Трудовое право России / под ред. А. М. Куренного. 2-е изд. М., 2008. С. 27; *Лушников А. М., Лушников М. В.* Курс трудового права: учебник: в 2 т. Т. 1. 2-е изд. М., 2009. С. 526.

⁴ См.: *Иванов С. А., Лившиц Р. З., Орловский Ю. П.* Указ. соч. С. 314, 317, 324.

вового регулирования трудовых отношений утрачивает смысл. В сопоставлении же с правовыми инструментами, обеспечивающими единство государственной регламентации названных общественных отношений, дифференциация является средством, которое отражает многообразие видов профессиональной деятельности и организации труда, существование работников с особым социальным статусом, необходимость использования труда в неблагоприятных климатических либо производственных условиях и создает адекватную правовую оболочку для объективно существующих различий. Можно сказать, что дифференциация уравнивает единство правового регулирования, придает ему динамизм, без которого механизм правового регулирования утратит необходимую гибкость и вряд ли сможет считаться эффективным. Вместе с тем, как справедливо отмечается в правовой литературе, при рассмотрении вопроса о единстве и дифференциации эти понятия нельзя противопоставлять друг другу, ибо они находятся в неразрывной связи: дифференциация способствует единству трудового права, а единство создает условия для дифференциации правового регулирования труда⁵.

Чтобы обеспечить единство в регулировании трудовых отношений, требуется дифференцированный учет различных объективных и субъективных факторов, а объективная дифференциация возможна лишь на базе единства норм трудового права⁶. В этом смысле дифференциация в правотворческой деятельности, проявляющаяся в обусловленном объективно существующими различиями установлении особых (специальных) правил при-

⁵ См.: *Орловский Ю. П.* Единство и дифференциация советского трудового права // *Иванов С. А., Лившиц Р. З., Орловский Ю. П.* Указ. соч. С. 364.

⁶ Там же.

нительно к особым категориям работников, может рассматриваться и в сопоставлении с общеправовым принципом равенства, получившим закрепление в ст. 19 Конституции РФ.

Важно подчеркнуть, что дифференциация может осуществляться только в пределах, очерченных самим этим принципом, т. е. не нарушая основ правового статуса работников и их равенства. Необходимость соблюдения данного условия проявляется в требовании обоснованности дифференциации, которое практически повсеместно предъявляется законодателю⁷.

Главная цель дифференциации состоит в том, чтобы индивидуализировать общую правовую норму в отношении категорий работников, обладающих неодинаковыми возможностями или занятых в разных условиях труда⁸, т. е. обеспечить равенство возможностей в трудовых отношениях различных категорий работников.

Изучение различий в правовых нормах, регулирующих конкретные виды трудовых отношений, позволяет более эффективно решать задачу регулирования труда лиц, занятых в неравных условиях или имеющих те или иные особенности, обуславливающие дифференцированное к ним отношение, наметить пути и перспективы дальнейшей дифференциации трудового законодательства.

Углубление дифференциации правового регулирования трудовых отношений, учет все более широкого круга факторов, оказывающих

влияние на процесс трудовой деятельности, является одной из наиболее характерных тенденций развития трудового права⁹.

Можно обозначить два основных направления углубления дифференциации правового регулирования трудовых отношений: это 1) расширение круга оснований (факторов) дифференциации и 2) увеличение объема особенностей или круга субъектов, охватываемых дифференциацией в рамках того или иного основания. При этом расширение круга оснований дифференциации осуществляется, как правило, путем включения специальных глав или статей в соответствующий раздел Трудового кодекса РФ — «Особенности регулирования труда отдельных категорий работников».

Вместе с тем, говоря об углублении дифференциации трудовых отношений, нельзя не отметить, что при осуществлении такой дифференциации отсутствует концептуальное начало. Нередко избранное основание дифференциации носит произвольный характер, не отражающий объективной потребности в установлении особенностей правового регулирования или не в полной мере соответствующий сложившимся реалиям¹⁰. Это обуславливает необходимость анализа оснований дифференциации с точки зрения их обоснованности, целесообразности, устойчивости и соответствия уровню развития социально-экономических отношений в стране.

Обоснованность дифференциации определяется прежде всего использованием объективных критериев для ее осуществления, исключением произвольного установления различного правового регулирования без учета реально существующих различий между отдельными категориями работников.

⁷ См., например, решение Конституционного суда Королевства Испания от 13 ноября 1995 г. (номер в базе данных CODICESESP-95-3-030); решение Федерального конституционного суда Федеративной Республики Германии от 12 марта 1996 г. (номер в базе данных CODICESGER-96-2-010); постановление КС РФ от 27 декабря 1999 г. № 19-П.

⁸ См.: Орловский Ю. П. Указ. соч. С. 328.

⁹ См.: Нуртдинова А. Ф., Чиканова Л. А. Указ. соч. С. 547.

¹⁰ Там же.

Объективными могут быть признаны только такие критерии дифференциации правового регулирования трудовых отношений, которые обуславливают необходимость установления особого правового статуса той или иной категории работников. То есть они существенно отличают конкретные условия использования труда от стандартных условий, превращая возникшее трудовое отношение в «нетипичное»¹¹.

Основания дифференциации в силу необходимости согласования с принципом равенства, а следовательно, и соблюдения запрета дискриминации должны быть не только объективно существующими (к каковому можно отнести и различия по полу, возрасту, расе, национальной принадлежности и т. п.), но и непосредственно связанными с предметом правового регулирования.

Таким образом, одной из главных проблем является выбор оснований (критериев) дифференциации, которые отвечали бы признакам объективности, наличия связи с предметом трудового права, четкости и недвусмысленности. Эта проблема на

протяжении десятилетий решается законодателем и специалистами в сфере трудового права.

Как правило, в качестве оснований дифференциации правового регулирования трудовых отношений называют особенности процесса труда, его организации, вид и характер трудовой деятельности, сферу экономической деятельности, в которой используется труд, условия труда — производственные или природно-климатические¹². В последнее время все более широкое распространение получает такое основание дифференциации, как организационно-правовая форма работодателя.

Перечисленные основания имеют непосредственное (или опосредованное — в случае природно-климатических условий) отношение к трудовой деятельности и связаны с экономическим положением и интересами работника.

Условно основания дифференциации можно разделить на две большие группы. Первая включает объективные факторы, т. е. факторы, не связанные с личностными особенностями граждан как субъектов трудового права. По своему характеру эти основания являются техническими (технологическими), экономическими, природно-климатическими. Вторая учитывает факторы личного порядка, характеризующие граждан, вступивших в трудовые отношения (субъектная дифференциация — женщины, несовершенно-

¹¹ Следует отметить, что в законодательстве и теории трудового права не существует положений о стандартных (типичных) условиях использования труда. Однако в основе применения инструмента дифференциации, безусловно, лежит идея о существовании типичных (с точки зрения значения для общества, условий существования и развития, субъектов и ряда других характеристик) трудовых отношений. Отклонение этих характеристик от типичных приводит к невозможности осуществления адекватного правового регулирования общими, рассчитанными на типичные общественные отношения правовыми нормами (см.: *Глазырин В. В.* Развитие региональной дифференциации в правовом регулировании труда (по материалам северных регионов России) // Правовое регулирование труда в условиях перехода к рыночной экономике. Труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. № 60. М., 1995. С. 103).

¹² См., например: *Левинт Ф. М.* Единство и дифференциация советского трудового права // Вестник Ленинградского университета. 1958. № 23. С. 99; *Никитинский В. И.* Вопросы унификации норм советского трудового права, регулирующих условия труда работников различных отраслей народного хозяйства // Трудовое право в свете решений XXI съезда КПСС: сб. ст. М., 1960. С. 194; *Глазырин В. В.* Указ. соч. С. 103; *Скачкова Г. С.* Расширение сферы действия трудового права и дифференциация его норм. М., 2003. С. 275.

нолетние, лица с семейными обязанностями)¹³.

Основания дифференциации, отнесенные к первой группе, направлены на отражение в правовом регулировании объективных факторов трудового процесса, которые не могут игнорироваться при определении правового положения работника. Именно поэтому, как показывает анализ законодательства, на протяжении многих лет углубление дифференциации происходило прежде всего в этом направлении, т. е. в направлении расширения круга производственных и природно-климатических факторов, учитываемых как основание для дифференциации.

Среди объективных производственных оснований дифференциации особое место всегда занимали вредные и (или) опасные условия труда. Подобная дифференциация обусловлена тем, что работа в таких условиях требует повышенных затрат энергии и трудовых усилий работников, влечет (или может повлечь) возникновение профессиональных заболеваний или повреждений здоровья, а поэтому с точки зрения обеспечения равенства трудовых прав, в том числе по оплате труда, — и специальных правовых средств, его обеспечивающих. В связи с этим дифференциация в данном случае сводится к установлению соответствующих гарантий и компенсаций, обеспечивающих в том числе и сохранение здоровья работников, что представляет собой проявление гуманистического характера Российского государства, отражает реализацию его социальной политики и воплощение идеи справедливости¹⁴.

¹³ См.: Орловский Ю. П. Указ. соч. С. 328.

¹⁴ Следует отметить, что особенности правового регулирования трудовых отношений работников, занятых во вредных и (или) опасных условиях труда, не выделены в Трудовом кодексе РФ в качестве отдельной главы. Они предусмотрены в общих нормах, регулирующих рабочее время, время отдыха и охрану труда, что представля-

Однако, как свидетельствует практика, в последнее время дифференциация по данному признаку не только не углубляется, а, напротив, все более сужается. Это проявляется как в сокращении категорий работников, пользующихся соответствующими гарантиями, так и в уменьшении этих гарантий.

Примером могут служить изменения, внесенные в Трудовой кодекс РФ в связи с принятием Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда». До принятия этого Закона соответствующие гарантии и компенсации предоставлялись всем работникам, занятым во вредных и (или) опасных условиях труда. Согласно новым правилам объем гарантий таким работникам зависит от класса и степени, присвоенных условиям труда на конкретном рабочем месте. Рабочие места с условиями труда первого и второго класса не предусматривают компенсаций. Ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск предоставляется только работникам, условия труда которых по результатам специальной оценки условий труда отнесены к вредным условиям труда второй, третьей или четвертой степени либо опасным условиям труда. При этом продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого от-

ется оправданным, так как эти особенности касаются всех работников, занятых в указанных условиях труда, независимо от организационно-правовой формы организации, способа ее финансирования, природно-климатических условий и проч. В связи с этим представляется неоправданным выделение в специальную главу 51 положений, касающихся особенностей правового регулирования трудовых отношений работников, занятых на подземных работах. Как свидетельствует анализ норм указанной главы, содержащиеся в ней положения, по сути, воспроизводят положения об особенностях правового регулирования труда работников, занятых во вредных и (или) опасных условиях труда.

пуска конкретного работника устанавливается трудовым договором на основании отраслевого (межотраслевого) соглашения и коллективного договора с учетом результатов специальной оценки условий труда, что снижает уровень их гарантированности.

Что касается природно-климатических условий как основания дифференциации, то оно имеет опосредованное отношение к трудовой деятельности и связано с экономическим положением и интересами работника. При осуществлении такой дифференциации используется простая логическая модель: в основе особенностей правового регулирования лежат объективные факторы, отражающие тот или иной аспект трудовых отношений, подлежащих регулированию, и не имеющие отношения к праву как таковому.

Установление различий правового положения работников по указанному основанию с позиций объективности и соответствия принципу равенства не вызывает вопросов. На это указал Конституционный Суд РФ, отметив, что особенности регулирования труда лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, установлены в Трудовом кодексе РФ исходя из того, что проживание и осуществление трудовой деятельности в этих районах и местностях оказывает негативное воздействие на здоровье человека и, следовательно, связано с риском преждевременной утраты трудоспособности¹⁵. То есть Конституционным Судом не подвергается сомнению объективность осуществления дифференциации по данному признаку.

Вместе с тем надо отметить, что в последние годы все чаще предпринимаются попытки отказаться от некоторых элементов такой дифференциации (например, от применения районных коэффициентов и

процентной надбавки) или передать полномочия по их установлению законодателю субъекта РФ, органам местного самоуправления, социальным партнерам, сторонам трудового договора.

Закрепление такого порядка позволяет ставить проблему обособленности различий в объеме и содержании гарантий, предоставляемых работникам по одному основанию, но различными субъектами. Так, в соответствии со ст. 325 ТК РФ порядок компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно для лиц, работающих в федеральных государственных органах, государственных внебюджетных фондах РФ, федеральных государственных учреждениях, устанавливается нормативными правовыми актами Правительства РФ. Размер, условия и порядок этих же компенсаций для лиц, работающих в государственных органах субъектов РФ, государственных учреждениях субъектов РФ, — нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ, в органах местного самоуправления, муниципальных учреждениях — нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, у других работодателей — коллективными договорами, локальными нормативными актами, принимаемыми с учетом мнения выборных органов первичных профсоюзных организаций, трудовыми договорами.

Фактически в данном случае дифференциация осуществляется не по одному, а сразу по двум основаниям — природно-климатические условия и организационно-правовая форма (вид юридического лица) работодателя. Природно-климатические условия выступают лишь своеобразной предпосылкой предоставления гарантий, а на первый план выходят правовые и финансовые возможности работодателя по установлению некоторых гарантий и компенсаций. Иными словами, здесь

¹⁵ См. постановление КС РФ от 9 февраля 2012 г. № 2-П.

не наблюдается логической зависимости между особенностями труда и правовым регулированием. Данное основание носит сугубо правовой характер (организационно-правовая форма определяется уставом (положением) на основании закона) и не имеет непосредственного отношения к интересам работника, его положению в системе производственных связей.

Различия правового регулирования труда в зависимости от организационно-правовой формы организации, выступающей работодателем, в подавляющем большинстве других случаев сводятся к предоставлению работодателю права в локальном нормативном акте или коллективном договоре установить продолжительность отпуска, размер и порядок осуществления гарантийных или компенсационных выплат, индексации заработной платы. Иначе говоря, работодатель, не получающий бюджетного финансирования, вправе в рамках социального партнерства влиять на степень своего обременения обязательствами перед работниками, в то время как для бюджетных организаций размер, порядок и условия исполнения соответствующих обязательств установлены нормативными правовыми актами.

Дифференциация, проведенная по данному основанию, затрагивает проблемы обеспечения равенства как различных видов работодателей между собой, так и работников, осуществляющих трудовую деятельность в одинаковых условиях. Причем по отношению к работодателям это дифференциация, основанная на признаках, характеризующих самих этих субъектов права, а по отношению к работникам она носит опосредованный характер — зависит не от характера и вида трудовой деятельности и тому подобных факторов, а от правового статуса работодателя. Тем не менее обоснованность и такой дифференциации была подтверждена Конституционным

Судом РФ, правда с определенными оговорками¹⁶.

Оценивая соответствие принципу равенства проведенной в отношении работников, проживающих и работающих в районах Крайнего Севера, дифференциации в зависимости от того, с какой организацией (получающей или не получающей бюджетное финансирование) они состоят в трудовых отношениях, Конституционный Суд РФ признал, что объем гарантий, предоставляемых работникам различных организаций, неодинаков. По мнению Суда, это не вступает в противоречие с принципом равенства при условии, что размер, условия и порядок выплаты компенсации устанавливаются на основе баланса интересов сторон трудового договора с учетом ее целевого назначения. При этом принимаются во внимание реальные экономические возможности работодателя, которые, однако, не могут служить основанием для полного отказа от компенсации или ее неоправданного занижения.

Таким образом, на основе приведенных правовых положений можно сделать вывод о том, что дифференциация, приведенная по единственному признаку (организационно-правовая форма организации-работодателя) без учета иных значимых критериев, не может быть признана обоснованной. Разумеется, данный вывод в силу конкретного характера нормоконтроля, осуществляемого Конституционным Судом РФ по жалобам граждан, в строгом смысле применим исключительно к оспариваемой норме. Тем не менее его можно рассматривать как имеющий методологическое значение, суть которого состоит в невозможности использовать «правовой критерий» дифференциации правового регулирования трудовых отношений без дополнения его иными признаками, позволяющими ис-

¹⁶ См. постановление КС РФ от 22 октября 2009 г. № 15-П.

ключить формальный подход к разделению работников на категории, для которых устанавливается особое правовое регулирование. Причем оценка соответствующей нормы адекватно может быть осуществлена исключительно в системной связи с правовыми нормами, определяющими способ принятия специальных норм и их целевое назначение.

Говоря о различиях в правовом регулировании труда в зависимости от организационно-правовой формы организации, выступающей работодателем (вида работодателя), отметим следующее: некоторые юристы полагают, что государство не вправе возлагать на работодателей, не относящихся к государственному (или муниципальному) сектору, обязанности, которые по существу носят характер социальной поддержки отдельных категорий работников¹⁷.

Иногда это даже порождает иллюзию полного освобождения от обязанностей, возложенных на работодателя законом¹⁸. С таким подходом вряд ли можно согласиться по следующим причинам. Прежде всего право государства как института публичной власти устанавливать права и обязанности субъектов права, вступающих в трудовые от-

ношения, не может и не должно замыкаться на организациях бюджетной сферы. Это противоречило бы самому характеру публичной власти, призванной осуществлять регулирование в обществе в целом. Не исключая возможности использования гибких методов управления экономикой, важно подчеркнуть, что реализация социальной политики, в том числе установление дополнительных гарантий для работников, в силу своего социального положения нуждающихся в поддержке, безусловно, относится к ведению публичной власти, которая вправе определить и способы оказания такой поддержки, в частности предусмотреть трудо-правовые льготы. Ограничение права государства в интересах своих граждан связывать всех работодателей равными обязанностями, вытекающими из принципа социальной ответственности бизнеса, означало бы по существу отрицание имманентно присущих ему качеств. Если государство вправе устанавливать правила лишь для организаций, им самим финансируемых, то его полномочия и правовое положение ничем не отличаются от статуса корпорации, которая также вправе устанавливать внутрикорпоративные правила.

В современном обществе не оспаривается возможность (и необходимость) вмешательства государства в регулирование трудовых отношений. Тем более не должно вызывать сомнений такое вмешательство, которое преследует значимые социальные цели, согласующиеся с представлениями о справедливости и нравственности. Кроме того, установление для всех без исключения работодателей равных обязанностей по предоставлению отдельным категориям работников дополнительных гарантий обеспечивает равенство граждан с одинаковым социальным статусом (находящихся в сходных условиях) и равенство конкурентных условий для работодателей. Все они в равной мере несут соответствующую

¹⁷ См.: Арановский К. В., Князев С. Д., Хохлов Е. Б. О правах человека и социальных правах // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4.

¹⁸ Например, при рассмотрении в Конституционном Суде РФ дела о проверке конституционности ч. 8 ст. 325 ТК РФ было установлено, что суды отказали заявительнице, работавшей в районе, приравненном к районам Крайнего Севера, во взыскании расходов на оплату стоимости проезда к месту использования отпуска и обратно на том основании, что организация, в которой она работала, к бюджетной сфере не относится, а в принятых в ней локальных нормативных актах размер, условия и порядок компенсации соответствующих расходов не установлены. Не предусмотрены они и в трудовом договоре с истицей. См. постановление КС РФ от 9 февраля 2012 г. № 2-П.

экономическую нагрузку и выполняют обязательства, связанные с принадлежностью к данному обществу.

Не предпрешая вопрос о конкретных правовых моделях, важно отметить, что любая дифференциация должна основываться на единстве отрасли, что может проявляться, в частности, в наличии минимальной базовой величины чего бы то ни было, которая гарантируется всем работникам и создает изначально базовое равенство, обеспечивающее работнику получение выплат по предусмотренному законом основанию.

На это обстоятельство указал и Конституционный Суд РФ, отметив, что правомочие федерального законодателя установить в процессе совершенствования правового регулирования минимальный размер компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно, гарантирующий в равной мере (дополним — независимо от организационно-правовой формы работодателя) лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, возможность реализовать права на отдых и на охрану здоровья, не подвергается сомнению¹⁹.

Следовательно, высший судебный орган допускает такое развитие событий и косвенно одобряет его. Не исключается и возможность предусмотреть иные меры, обеспечивающие указанной категории работников возможность использовать отпуск за пределами регионов с неблагоприятными природно-климатическими условиями. Допустим, это будут государственные компенсации, не зависящие от выплат, производимых работодателями.

Отдельно следует остановиться на особенностях правового регулирования труда работников таких организаций, как государственные корпорации, государственные ком-

пании, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. В Трудовом кодексе РФ они закреплены в самостоятельных статьях²⁰. Суть этих особенностей состоит в распространении на работников названных организаций дополнительных обязанностей, запретов и ограничений, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции. При этом если в отношении работников государственных корпораций в соответствующей статье Трудового кодекса РФ предусмотрены конкретные запреты и ограничения, то в отношении работников Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и Федерального фонда обязательного медицинского страхования делается только отсылка к указанным законам. В связи с этим возникают вопросы, насколько установленная дифференциация основана на особенностях организации трудовой деятельности и позволяет отразить эти особенности в правовом регулировании и является ли регулирование, введенное в целях противодействия коррупции и касающееся введения запретов и ограничений, дифференциацией правового регулирования трудовых отношений. На эти вопросы следует ответить отрицательно, поскольку в данном случае не затрагивается ни регламентация трудового процесса, ни условия труда. По существу это обязанности не перед работодателем, а перед государством, которые по большому счету не имеют отношения к труду. Поэтому и включать их в систему трудового законодательства нельзя.

К числу других используемых законодателем оснований дифференциации правового регулирования трудовых отношений следует отнести такие, как специфика организации

¹⁹ См. постановление КС РФ от 22 октября 2009 г. № 15-П.

²⁰ См. ст. 349¹, 349² ТК РФ.

трудового процесса (вахтовый метод, работа на дому), связь работника и работодателя (совместительство, сезонная работа). Эти основания в большей степени связаны не с техническими или экономическими особенностями трудового процесса, а с организацией трудового процесса. Тем не менее их объективность не вызывает сомнений и, как свидетельствует практика, в настоящее время происходит дальнейшее углубление дифференциации правового регулирования трудовых отношений по указанным основаниям. Так, в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 60-ФЗ Трудовой кодекс РФ дополнен гл. 49¹, устанавливающей особенности регулирования труда дистанционных работников. С 1 января 2016 г. Кодекс будет дополнен гл. 53¹ «Особенности регулирования труда работников, направляемых временно работодателем к другим физическим лицам или юридическим лицам по договору о предоставлении труда работников (персонала)», регламентирующей заемный труд²¹.

Однако в контексте обусловленности дифференциации наличием существенных особенностей использования наемного труда важно подчеркнуть необходимость сохранения баланса между единством и дифференциацией трудового права. Увлечение установлением особенностей²² может оказаться движением назад к тому периоду, когда правовое регулирование трудовых отношений характеризовалось излишней дифференциацией²³. Неда-

ром в экономически развитых странах долговременной тенденцией являются сокращение дифференциации трудового права, нивелировка его стандартов. В частности, отмечается отказ от дифференциации правового положения трудящихся в промышленности и в сельском хозяйстве, работников частных и государственных (национализированных) предприятий²⁴. Безусловно, такая тенденция проявляется в условиях лапидарного законодательного регулирования, характерного для указанных стран. В России, напротив, существует традиция детальной регламентации трудовых отношений на государственном уровне, что в силу самого характера регулирования предполагает учет различий между сферами экономической деятельности, профессиями и т. п. Однако это не означает, что все возможности унификации исчерпаны.

К числу оснований, получающих в последнее время все более широкое распространение, следует отнести и особенности профессиональной деятельности работников.

Надо отметить, что специфика профессиональной деятельности как основание дифференциации правового регулирования трудовых отношений стала широко использоваться с принятием Трудового кодекса РФ в 2001 г. Впервые были выделены особенности правового регулирования руководителей организаций, членов коллегиальных исполнительных органов организации, заместителей руководителей, главных бухгалтеров, работников транспорта, педагогов, творческих работников средств массовой информации, организаций кинематографии, теле- и видеосъе-

²¹ См. Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 116-ФЗ.

²² Г. С. Скачкова, например, предлагает отразить в Трудовом кодексе РФ особенности правового положения работников крестьянских (фермерских) хозяйств, научных работников, творческих работников электронных средств связи и др. (см.: Скачкова Г. С. Дифференциация в трудовом праве и Трудовой кодекс РФ // *Гражданин и закон*. 2012. № 2).

²³ См.: Лушников А. М. Проблемы дифференциации в правовом регулировании отно-

шений в сфере труда // Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и социального обеспечения: матер. Пятой междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. М., 2009. С. 7.

²⁴ См.: Киселев И. Я. Сравнительное и международное трудовое право: учебник. М., 1999. С. 83.

мочных коллективов, театров, театральных и концертных организаций, цирков и иных лиц, участвующих в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений. Затем в трудовом законодательстве были отражены особенности правового регулирования трудовой деятельности спортсменов. В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона об особенностях правового регулирования труда научных работников.

Выделение указанных категорий работников и установление особенностей правового регулирования их труда в большинстве этих случаев оправдано существованием определенной специфики их трудовой деятельности, проявляющейся в трудовой функции, которую выполняет работник, его обязанностях, характере профессиональной деятельности.

Расширение круга работников, по отношению к которым предусматриваются специальные правила, как это следует из приведенных примеров, связано главным образом с увеличением разнообразия профессий, включением в сферу трудового права лиц, которые ранее не вступали в трудовые отношения (спортсмены).

В данной ситуации прослеживается корреляция между спецификой профессиональной деятельности и правовым положением работника, набором его трудовых прав и обязанностей. В основе установления особенностей в таком случае лежат объективно существующие различия в содержании и характере труда. Эта дифференциация выступает в качестве органического правового инструмента: она прямо обусловлена лежащими за пределами права объективными различиями в характере и содержании трудовой функции и направлена на отражение указанных различий в нормативных правовых актах.

Допустимость (а в ряде случаев — необходимость) установления специ-

фики правового регулирования на основе особенностей трудовой (профессиональной) деятельности не вызывает сомнений. Вопрос может ставиться лишь о наличии (или об отсутствии) таких особенностей и о целесообразности конкретных проявлений дифференциации — введенных законодателем специальных норм.

Например, вызывает сомнение целесообразность включения в Трудовой кодекс РФ специальной главы 51 об особенностях правового регулирования труда работников транспорта. Во-первых, установленные этой главой особенности касаются не всех работников транспорта, а только тех, которые принимаются на работу, непосредственно связанную с движением транспортных средств. Во-вторых, положения, предусмотренные данной главой в отношении указанных работников, либо содержатся в других (общих) статьях Кодекса, либо в отношении их делается отсылка к другим законам. Например, обязательность предварительного медицинского осмотра при поступлении на работу, непосредственно связанную с движением транспортных средств, предусмотренная в данной главе, закреплена в ст. 213 ТК РФ. Установленные нормы об особенностях правового регулирования рабочего времени и времени отдыха являются отсылочными. В соответствии с ними установление этих особенностей производится федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области транспорта, а по вопросам дисциплины труда — положениями (уставами) о дисциплине, устанавливаемыми федеральными законами.

Основания дифференциации правового регулирования трудовых отношений, отнесенные нами ко второй группе, как уже отмечалось, не носят столь объективного и безусловного характера. Они связаны

не с особенностями процесса труда как такового, а с признанным государством социальным статусом лица, вступающего в трудовое отношение (принадлежность к женскому полу, материнство, несовершеннолетие, воспитание детей-инвалидов, малолетних детей). В строгом смысле слова такая дифференциация не обусловлена объективными требованиями трудового процесса (заметьте, что специальные нормы в данном случае действуют независимо от сферы применения труда). Однако традиционно она осуществляется как проявление социального характера государства, гуманистической направленности его социальной политики, а главное — как воплощение идеалов равенства (в том числе подлинного равенства мужчины и женщины) и справедливости в сфере труда. Отметим попутно, что такой подход полностью согласуется и с социальным предназначением трудового права, его социальной функцией.

Проводимая по данному признаку дифференциация проявляется в установлении для соответствующих категорий работников более «щадящих», учитывающих их физиологические особенности и дополнительные социальные обременения условий. Это: запрещение использования женского труда на определенных работах, вредных для женского организма; сокращение рабочего времени для несовершеннолетних и установление для них более продолжительного отпуска; запрет (или ограничение) привлечения указанных работников к сверхурочным работам, работе в выходные и праздничные дни, направления в командировки. В качестве самой значимой гарантии надо назвать ограничения увольнения некоторых из таких работников по инициативе работодателя или установление для них преимущественного права на оставление на работе в случае сокращения численности или штата работников в организации.

Анализ трудового законодательства за последние 15 лет позволяет сделать вывод об углублении субъектной дифференциации. Это выражается в расширении круга работников, которых она охватывает. При этом характер гарантий, а также их набор и количественное выражение практически не меняются. В качестве исключения можно назвать планируемое увеличение продолжительности отпуска по уходу за ребенком. Что касается включения в орбиту гарантируемой государством дополнительной защиты все новых категорий работников с особым социальным статусом, надо отметить, что оно осуществляется по двум направлениям.

Первое — это выделение особой группы работников, которые нуждаются в такой защите (в частности, женщины, работающие в сельской местности). Второе — приравнивание тех или иных категорий работников с идентичным социальным статусом к уже существующей группе, в отношении которой законом установлены преимущества (отцы, воспитывающие детей без матери; родственники, осуществляющие уход за детьми в возрасте до трех лет).

Об углублении второго направления дифференциации свидетельствует, например, распространение на отцов, являющихся единственным кормильцем в многодетной семье, воспитывающей трех и более малолетних детей, если другой родитель не состоит в трудовых отношениях, такой гарантии, как преимущественное право на оставление на работе в случае сокращения численности или штата работников в организации²⁵. Ранее такая гарантия предоставлялась только матери.

Осуществление дифференциации такого рода связано с решением нескольких проблем, отчасти носящих теоретический характер. Прежде всего это проблема обеспечения в

²⁵ См. ч. 4 ст. 261 ТК РФ.

трудовых отношениях равных возможностей для разных людей. Как справедливо отмечается в теоретических исследованиях последних лет, подлинное равенство предполагает не только предоставление равных прав, но и создание равных возможностей. Для обеспечения равных возможностей на рынке труда равенства прав недостаточно. Для обеспечения равных возможностей для разных людей необходимо, чтобы они обладали дополнительными правами по сравнению с обычными работниками. В такой ситуации равные возможности подразумевают неравные права. Меры, направленные на достижение реального равенства за счет предоставления преимуществ отдельным категориям граждан, в англоязычных странах принято называть позитивными, или компенсирующими, действиями²⁶. Эта позиция в полной мере согласуется с нормами международного права.

Так, согласно ст. 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. не считается дискриминационным принятие специальных мер, направленных на охрану материнства. В соответствии со ст. 10 Декларации о ликвидации дискриминации в отношении жен-

щин 1967 г. меры, принятые для защиты женщин на определенных видах работ с учетом физиологических особенностей их организма, не должны считаться дискриминационными.

В статье 3 Конвенции МОТ «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями» 1981 г. установлено: для обеспечения подлинного равенства обращения и возможностей для трудящихся мужчин и женщин должны приниматься все меры, соответствующие национальным условиям и возможностям, с тем чтобы трудящиеся с семейными обязанностями могли осуществлять свое право на свободный выбор работы и принимались во внимание их потребности в области условий занятости.

Как говорится в Рекомендации МОТ «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями» 1981 г., в переходный период допускается принятие и применение особых мер, направленных на достижение подлинного равенства мужчин и женщин, которые не должны рассматриваться как дискриминационные²⁷.

²⁶ См.: Люттов Н. Л. Дискриминация в области труда и занятий: проблемы определения // Трудовое право в России и за рубежом. 2011. № 4.

²⁷ Подробнее см.: Герасимова Е. С. Особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников: учеб. пособие / под ред. Ю. П. Орловского. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Библиографический список

- Андреев В. С., Голощапов С. А., Шебанова А. И. и др. Советское трудовое право: учебник / под ред. В. С. Андреева, В. Н. Толкуновой. 4-е изд. М., 1987.
- Арановский К. В., Князев С. Д., Хохлов Е. Б. О правах человека и социальных правах // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4.
- Войтинский И. С. Трудовое право СССР. М.; Л., 1925.
- Герасимова Е. С. Особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников: учеб. пособие / под ред. Ю. П. Орловского. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
- Глазырин В. В. Развитие региональной дифференциации в правовом регулировании труда (по материалам северных регионов России) // Правовое регулирование труда в условиях перехода к рыночной экономике. Труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. № 60. М., 1995.
- Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Трудовое право России: учебник. 3-е изд. М., 2001.
- Иванов С. А., Лившиц Р. З., Орловский Ю. П. Советское трудовое право: вопросы теории. М., 1978.

- Киселев И. Я. Сравнительное и международное трудовое право: учебник. М., 1999.
- Левиант Ф. М. Единство и дифференциация советского трудового права // Вестник Ленинградского университета. 1958. № 23.
- Лушников А. М. Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда // Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и социального обеспечения: матер. Пятой междунар. науч.-практ. конф. / под ред. К. Н. Гусова. М., 2009.
- Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права: учебник: в 2 т. Т. 1. 2-е изд. М., 2009.
- Лютлов Н. Л. Дискриминация в области труда и занятий: проблемы определения // Трудовое право в России и за рубежом. 2011. № 4.
- Никитинский В. И. Вопросы унификации норм советского трудового права, регулирующих условия труда работников различных отраслей народного хозяйства // Трудовое право в свете решений XXI съезда КПСС: сб. ст. М., 1960.
- Нуртдинова А. Ф., Чиканова Л. А. Концепция развития трудового законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004.
- Орловский Ю. П. Единство и дифференциация советского трудового права // Иванов С. А., Лившиц Р. З., Орловский Ю. П. Советское трудовое право: вопросы теории. М., 1978.
- Скачкова Г. С. Дифференциация в трудовом праве и Трудовой кодекс РФ // Цивилист. 2012. № 2.
- Скачкова Г. С. Расширение сферы действия трудового права и дифференциация его норм. М., 2003.
- Советское право: учебник / под ред. А. С. Пашкова. М., 1976.
- Трудовое право России / под ред. А. М. Куренного. 2-е изд. М., 2008.

Правовые основы методологии оценки деятельности образовательных организаций в Российской Федерации

ЕРЕМИНА Ольга Юрьевна, научный сотрудник отдела социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Российская Федерация, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34
E-mail: eremina_ou@mail.ru

Общегосударственная тенденция повышения эффективности деятельности органов государственной власти не обошла стороной и образовательные организации. В статье рассмотрены методологические аспекты оценки деятельности указанных организаций, выявлены компоненты логической структуры оценочной деятельности. Основной акцент сделан на правовом опосредовании оценки образовательных организаций. Анализируются правовые основы оценивания таких организаций, выделены виды актов по вопросам, касающимся оценки качества и эффективности деятельности образовательных организаций. Анализу подвергнут как федеральный уровень нормативного регулирования, так и региональный, муниципальный, а также локальный уровни регулятивного воздействия. Отмечены основные правовые проблемы формирующейся системы оценки эффективности деятельности образовательных организаций на различных уровнях публичной власти. Рассмотрены некоторые негативные последствия внедрения системы оценивания эффективности деятельности образовательных организаций.

Ключевые слова: образование, оценка, качество, эффективность деятельности, органы управления образованием, показатели эффективности.