

*На правах рукописи*



**ЕФРЕМОВА Инна Владиславовна**

**ПОЛИТИКА ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ТРУДА:  
ОПЫТ РОССИИ**

**Специальность: 23.00.02 – политические институты, процессы и  
технологии**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**

**Москва – 2013**

**31 ОКТ 2013**



**005536598**

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

**Научный руководитель:** **Болтенкова Любовь Федоровна,**  
доктор юридических наук, профессор

**Официальные оппоненты:** **Василенко Владимир Иванович,**  
доктор политических наук, профессор,  
ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской  
Федерации», отделение «Исторический  
факультет», заместитель заведующего  
**Сулейманова Шукран Саидовна,**  
доктор политических наук, Академия ФСБ  
РФ, кафедра №6, доцент

**Ведущая организация:** Негосударственное образовательное  
учреждение высшего профессионального  
образования «Российская академия  
адвокатуры и нотариата»

Защита состоится 12 ноября 2013 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 504,001.14 при ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, г. Москва, проспект Вернадского, 82, уч.корпус Р 6, ауд 2076.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: Москва, проспект Вернадского, 84 (1-й учебный корпус).

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
д.ю.н., профессор



Л.Ф.Болтенкова

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### **Актуальность темы исследования.**

Актуальность темы диссертационного исследования определяется двумя обстоятельствами. Первое – жизненно важным значением труда для существования любого общества на любом отрезке времени его бытия. Второе – малоизученностью в науке вообще, и в политологии особенно, вопросов политики федеративного государства в сфере труда. Акцент делается на федеративном государстве, ибо федеративность устройства оказывает воздействие на все сферы социальной жизни, в том числе и сферу труда. С учетом того, что в России федерализм «накладывается» на все еще неустойчивую, противоречивую и не всеми приемлемую форму рыночной экономики, проблема регулирования трудовых отношений только актуализируется. Трудовые отношения являются одним из объектов политики государства и в то же время предметом научных изысканий.

В последние годы вырос интерес к теоретическим и методологическим вопросам развития и трансформации трудовых отношений. Наибольшее освещение получили вопросы трансформации трудовых отношений как фактора производства, рынка труда, социального партнерства как инструмента гармонизации отношений труда и капитала, социальных гарантий.

Трудовые отношения занимают одно из центральных мест в системе жизнедеятельности общества. Деятельность человека, проявляясь в труде, служит базой для расширенного воспроизводства и обеспечения возрастающих потребностей общества. Человек с его особенностями, интересами, мотивациями поведения определяет динамичность, интенсивность социально-экономического развития или напротив – неустойчивость такого развития.

Сфера труда – это одна из тем, интерес к которой со стороны научной общественности не остывает, поскольку труд многофункционален: это и способ приобретения средств существования, и среда формирования личности, способ самовыражения, фундамент формирования социальных взаимодействий. Поэтому одной из особенностей изучения проблематики труда является ее рассредоточение по различным наукам. Политическая экономия исследует трудовые отношения как элемент производственных отношений (отношения, возникающие в процессе производства). Экономика труда изучает вопросы трудовых отношений с точки зрения организации труда. Социология рассматривает мотивации труда, оценки отношений к труду. Наша задача –

проанализировать политику федеративного государства в сфере труда, делая акцент на федерализме.

Трудовые отношения представляют собой сложную систему, формирующуюся под влиянием факторов социальной среды, зависящую от институциональных воздействий со стороны государственных и общественных органов.

Это в полной мере осознается на государственном уровне, особенно за последнее десятилетие российской политической практики, что нашло свое отражение в разработке и принятии Трудового кодекса Российской Федерации, во включении вопросов труда в «Стратегию», «Концепции», другие документы политико-правового характера. Симптоматично, что свое Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 2012г. Президент России В.В. Путин начал с вопросов трудовой сферы!<sup>1</sup> Чуть позже он отметил, что после 70-летнего советского периода граждане России прошли через необходимый и естественный этап восстановления значимости своих частных интересов. Но работа каждого на себя, считает В.В. Путин, - имеет и свои пределы, имеет и свои границы. На протяжении всего Послания Президент неоднократно возвращался к теме труда, работы, профессиональной подготовки и переподготовки, конкурентной оплаты труда, к системе моральных, материальных, карьерных поощрений, стимулирующих непрерывное улучшение работы. Реализация высказанных Президентом идей потребует совершенствования законодательства, как в сфере труда, так и по вопросам разграничения полномочий между уровнями власти. Все это актуализирует тему государственной политики в сфере труда в контексте федеративных отношений.

**Степень научной разработанности проблемы.** Исследование вопроса о политике федеративного государства в сфере труда предполагает анализ научной литературы по многим отраслям знаний.

Проблемами федерализма занимались и занимаются такие ученые, как Абдулатипов Р.Г., Аболин А.Ю., Авакьян С.А., Бакунин М.А., Болтенкова Л.Ф., Валентей С.Д., Варламова Л.В., Зорин В.Ю., Калинин К.В., Карапетян Л.М., Кастень Е.Р., Киселева А.В., Кокошкин Ф.Ф., Конюхова И.А., Лебедев Н.П., Лепешкин А.И., Медведев Н.П., Михайлов В.А., Михайлова Н.В., Нестеренко А.В., Остром В., Столяров М.В., Тадевосян Э.В., Токвиль А., Топорнин Б.В., Черепанов В.А., Яценко А.С. и др.

---

<sup>1</sup> См.: «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ»// Российская газета. 2012. 13 декабря.

Вопрос о государстве исследовали и исследуют Автономов В.С., Азаров Н.И., Алексеев А.С., Баглай М.В., Блюнчли И.К., Венгеров А.Б., Витрук Н.В., Гессен В.М., Градовский А.Д., Десницкий С.Е., Дюм Л., Еллинек Г., Елистратов А.И., Жилин А.А., Ивановский В.В., Иссаланд Л.А., Кистяковский Б.А., Ковалевский М.М., Козлова Е.И., Коркунов Н.М., Кутафин О.Е., Лазарев В.В., Лазерсон М.Я., Лазаревский Н.И., Ленин В.И., Марченко И.Н., Маркс К., Сакетти А.Л., Чичерин Б.Н., Чиркин В.Е., Щербатов М.М. Эсмен А., Энгельс Ф., и др.

Вопросы трудового права, трудовых отношений нашли свое отражение в работах Абалкина Л.И., Андреева Ю.Н., Барсукова С.Ю. Берестовской В.А., Бокова В.М., Борисова Б.А., Бутмарина И., Вишневецкой Н., Герчикова В.И., Глазырина В.В., Гордона Л.А., Гуленко Е.Н., Гусова К.Н., Дворникова И., Докторовича А.Б., Ермаковой М., Журавлевой Т.Б., Зайкина А.Д., Кваснецкого В.Н., Кильдеева А.Х., Киселева И.Я., Клопова Э.В., Ковалева В.И., Козиной И.М., Коротковой Т.А., Куренного А.М., Латыповой Г.С., Лившица Р., Лушниковой М.В., Мамытова Е.Г., Масленниковой Е.В., Нуртдиновой А., Орловского Ю.И., Подшибякиной Н., Радаева В., Сафонова В.А., Токаревой Г., Толкуновой В.Н., Хвостина Н.П., Юрасова И.А., Ясаковой Н.Н. и др.

Тем не менее, несмотря на внушительный список исследователей (названы не все имена) вопросов федерализма, государства, трудовых отношений, проблема труда в контексте политики федеративного государства в политологии еще недостаточно исследована.

**Гипотеза исследования.** Диссертант исходит из предположения того, что политика федеративного государства в сфере труда имеет свои особенности, вызванные принципом федерализма. Эти особенности могут проявляться в сфере управления трудовыми отношениями, наделяния полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления.

**Объектом исследования** являются трудовые отношения в Российском государстве на различных этапах его развития.

**Предметом исследования** являются элементы федерализма в политике государства в сфере труда.

**Цель** диссертационного исследования состоит в выявлении особенностей регулирования трудовых отношений в федеративном государстве в отличие от унитарного государства.

Поставленная цель определила круг и характер задач исследования:

- раскрыть вопрос об определении понятий, используемых в диссертации: труд, трудовые отношения, политика, государство, федеративное государство, федерализм и др;

- проанализировать характер трудовых отношений, механизм их регулирования в досоветский период российской истории;

- проанализировать нормы Советских конституций о труде, советское трудовое законодательство с целью выявления элементов федерализма или их отсутствия;

- дать характеристику состояния изученности вопроса о российском федерализме, о федеративном государстве;

- проанализировать трудовое законодательство современной России;

- показать степень изученности трудовых отношений в современной России;

- на основе сопоставления выявить наличие особенностей в регулировании трудовых отношений в условиях федеративности государства.

#### **Теоретико-методологические основы исследования.**

В качестве теоретической основы исследования диссертант использовал труды отечественных и зарубежных ученых в разных отраслях научных знаний: политологии, юриспруденции, социологии, истории государства и права. Особая роль отведена трудам в области федерализма и трудового права.

Методологическую базу исследования составили междисциплинарный подход, частные и общенаучные методы: историзма, системности, сравнения, функциональности, структурирования, синтеза, институциональности.

**Достоверность и обоснованность** исследования определяются личным самостоятельным анализом используемых источников, которые доступны к проверке, изучением обширного круга литературы, сопоставительно-сравнительным рассмотрением законодательных актов.

**Научная новизна** результатов исследования предопределена выбором и формулировкой темы диссертации: о политике именно федеративного государства в сфере труда на опыте России в политологии пока не писали на диссертационном уровне. Поэтому **личный вклад** автора в том и состоит, что выявляются особенности политики в сфере труда на фоне федеративности государства. Главная особенность состоит в том, что регуляция трудовых отношений не может сосредотачиваться лишь на уровне Федерации. Между тем, анализ практики показывает, что осознание этого происходит медленно, федеральный уровень власти

неохотно и бессистемно «уступает» часть полномочий на уровень субъектов Федерации. С учетом же быстро меняющихся рыночных условий труда система правового регулирования должна быть более «чуткой», гибкой, что возможно в максимальной мере в обстановке приближения к регулируемому объекту. Другими словами, полномочия должны быть расщеплены по уровням власти: федеральный, региональный, местный.

Научная новизна раскрывается в положениях, выносимых на защиту:

1. Начиная с Древнерусского государства и до образования Российской империи, в сфере труда не выявлены элементы федеративности. Характер труда имел в своей основе сословно-классовый подход.
2. Образование Российской империи и дальнейшее территориальное расширение государства оказали влияние на регуляцию сферы труда. Во-первых, император нередко делегировал властные полномочия генерал-губернаторам, наместникам, во-вторых, в процедуре управления использовались местные особенности, традиции, обычаи, соответствовавшие быту народов, природно-климатическим условиям. В данном случае уже можно говорить о проявлении элементов федерализма и учете этнических особенностей.
3. После установления Советской власти, во-первых, изменилась социальная направленность законодательства о труде, во-вторых, с переходом государства на федеративные начала в регулировании сферы труда появились элементы федерализма.
4. За весь период существования СССР главным проявлением федеративности в политике государства в сфере труда был принцип разграничения законодательных полномочий между союзными органами власти и органами власти союзных республик. Исходя из принципа суверенности, союзные республики самостоятельно принимали кодексы законов о труде, учитывая Основы союзного законодательства. В трудовом законодательстве РСФСР учитывалась многоэтничность общества, разность природно-климатических условий труда.
5. В первое десятилетие после демонтажа Советской власти политика федеративного государства в сфере труда характеризуется непоследовательностью, противоречивостью,

- слабо выраженной социальностью, отсутствием государственных гарантий в сфере рыночного труда.
6. Подписание Федеративного договора в 1992 году и принятие Конституции 1993 года послужили основой к внедрению принципа федерализма в законодательство о труде. Однако выбор оптимальных форм этого процесса затянулся неоправданно долго. Федеральное законодательство во многом дублировало советские принципы, подходы; жизнь развивалась в противоположном направлении; субъекты Федерации на свой «страх и риск» принимали нормативные акты в сфере труда.
  7. Начало более стабильному развитию трудовых отношений государство заложило принятием Трудового кодекса Российской Федерации (2001г.). Однако Кодекс оказался настолько несовершенным, что к настоящему времени в него внесены сотни поправок, дополнений, изменений. Одной из причин является рыночная экономика, другой причиной – федеративность государства. Политика государства в сфере труда во многом проявляется в принятых законах. Поскольку законы несовершенные, это свидетельствует о проблемах в политике.
  8. Главной проблемой с позиций федеративности, на наш взгляд, является неопределенность, бессистемность, неполнота норм Трудового кодекса о разграничении полномочий в сфере труда по уровням власти.
  9. Этим обосновывается предложение о детализации ст. 6 Трудового кодекса РФ в направлении расширения полномочий субъектов РФ, местного самоуправления и более широких возможностей регулирования трудовых отношений отдельными отраслевыми законами.

**Теоретическая значимость** работы состоит в возможности использования материалов диссертации при разработке научных тем о федеративных отношениях в сфере труда, о совершенствовании трудового законодательства.

**Практическая значимость** работы состоит в возможности использования диссертационных положений в разработке спецкурса «Проблемы федерализма в сфере труда», «Разграничение предметов ведения и полномочий в сфере труда», «Законодательство субъектов Российской Федерации о труде», в совершенствовании законодательства о труде.

**Апробация результатов исследования.** Диссертационная работа обсуждалась на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, результаты работы одобрены и рекомендованы к защите. Основные положения диссертационного исследования отражены в публикациях диссертанта в научной печати, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах, а также выступлениях автора на научных конференциях.

**Структура работы** обусловлена целью и логикой исследования и включает в себя Введение, три раздела, Заключение, список использованных источников и литературы.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИСЕРТАЦИИ**

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень научной разработанности проблемы, сформулированы объект и предмет исследования, основная гипотеза, изложена теоретико-методологическая основа исследования, раскрыта научная новизна диссертации, сформулированы положения, выносимые на защиту, раскрыта достоверность использования источников, показана теоретическая и практическая значимость результатов диссертационной работы, определена структура диссертации.

В **первом разделе «Теоретико-методологические аспекты исследуемой проблемы»** раскрывается содержание понятий, используемых в диссертации: труд, работа, трудовые отношения, государство, политика, федерализм и др; рассматриваются методологические подходы.

Мировой опыт показывает, что человеческие знания и человеческий капитал в целом приобретают все более важное значение. Возрастает роль невещественных экономических ресурсов, к которым относят информацию (специальные знания), предпринимательские способности, человеческий капитал (приращение знаний и навыков работников, понимаемое как развитие трудовых ресурсов). Отличительной особенностью этих ресурсов является их гуманитарный характер, поскольку они связаны с личностью человека, его поведением и активностью.

Следовательно, трудовая деятельность человека предопределяет и качество, и формы жизни обществ, государств. В процессе труда человек вступает в трудовые отношения.

Трудовые отношения позволяют осуществлять обмен не только деятельностью, но и обмен опытом, навыками, волей к достижению поставленных задач перед работающими. Труд отдельного работника является частицей совокупного общественного труда.

На наш взгляд, в свете происходящих в мире трансформационных процессов назрела необходимость обоснования в методологическом и теоретическом плане социально-трудовых отношений как интегральной экономической категории. Системный анализ социально-трудовых отношений включает в себя учет таких компонентов как рынок труда (занятость и безработица); мотивация производительного труда (мотивы, интересы, стимулы, заработная плата); качество трудовой жизни и безопасность труда; социальное партнерство; социальное страхование. Эти и некоторые другие составляющие в своей совокупности дают наиболее полное представление о социально-трудовых отношениях, играющих определяющую роль в реформировании всех сторон общественной жизни, повышении эффективности производства, разрешении социально-экономических противоречий, обеспечении экономической, социальной и политической безопасности страны.

Относительно понятия «труд» существуют различные точки зрения, которые в диссертации излагаются подробно. В данном случае автор считает целесообразным отметить, что «Труд» - категория социально-экономическая. Сущность труда как социального явления состоит в функциях: создание общественного богатства; влияние посредством трудового потенциала на общественное устройство; выполнение роли меры потребления; связь со сферой самовыражения и самоутверждения человека. К основным категориям труда ученые относят «содержание» и «характер» труда. Содержание труда характеризуется сложностью, профессиональной пригодностью работника, степенью его самостоятельности: бизнес, госслужба, наука, искусство и т.д.

Труд – важнейшая предпосылка возникновения человека, его прогрессивного развития, достижения им подлинного царства свободы, его самоутверждения; труд – основа всей материальной и духовной цивилизации, преобразования природы и общества;  
- труд – интегратор всех форм человеческой деятельности, основной способ удовлетворения человеческих потребностей.

С категорией «труд» тесно связана другая категория – «содержание труда». Содержание труда – это целостная система конкретных трудовых функций и операций, позволяющая достигать поставленных производственных целей с наименьшими затратами и обуславливающая степень влияния производства на гармоничное развитие человека. Содержание труда решающим образом влияет на удовлетворенность человека работой. Действуя методом сопоставления, диссертант показывает разность в понятии «труд» и «работа». Исходя из научных позиций, следует отметить, что существуют две концепции: «труд» и «работа». Обе эти концепции исходят из этимологических исследований понятий «труд» и «работа». При этом, и та, и другая из них, принимается за истину, пожалуй, всеми людьми за малым исключением, хотя они и противоположны. Первая из них определяет труд через трудности, тяжбы, невзгоды, вторая несет божественное происхождение работы (труда), а если уж не божественное, то, по крайней мере, выражает труд как вечное естественное условие жизнедеятельности и радости самого человека. Работа же, по мнению ряда ученых, представляет животный, античеловеческий, принудительный (все равно внеэкономическое это принуждение или экономическое) вид труда. Поэтому раб, крепостной крестьянин, рабочий лишены труда как радости, как наслаждения жизнью, и они, в сущности, не трудятся, а работают (к сожалению, во многих языках и сегодня не подыскивается возможность адекватного отражения этих явлений). Более того, значительная часть творческой интеллигенции все еще в большей степени работает, а не трудится. Труд является принадлежностью царства свободы, а работа – царства необходимости. Труд соответствует понятию свободного времени, работе же – рабочего времени.

Далее в разделе раскрывается содержание понятий: «субъект права», «субъекты трудового права», «трудовые отношения», «социально-трудовые отношения», «структура трудовых отношений», «производственные отношения», «трудовой коллектив», «эффективность труда», «государство», «федеративное государство», «федеративная государственность», «политика».

**Во втором разделе - «Политика федеративного государства в сфере труда: исторический аспект»** - внимание сосредоточено на выявлении федерализма в политике государства в сфере труда на разных этапах исторического развития России. Исследование начинается с периода Древней Руси, в частности, с Новгородской республики, колыбели Русского государства.

Исторически доказанными истоками Древнерусской государственности можно считать Новгородскую федерацию, представлявшую собой союз (объединение) трех племен – кривичей, словен, чуди<sup>1</sup>. Именно эти племена–федераты составили основу будущей Новгородской республики, добровольно пригласив в качестве «управленцев» представителей рода «Рускаго».<sup>2</sup> Федерализм Русской (Российской) государственности закладывался изначально, хотя его последующая судьба была сложной, неоднозначной. Многоэтничность Новгородской, а затем Древнерусской государственности – факт тоже доказанный. Кроме славянских племен (кривичей и словен) ее создавали угро-финские племена под общим названием «чудь» и варяги-русы (русские). Тем не менее, утверждать, что многоэтничность и федерализм влияли на характер трудовых отношений, скорее невозможно, чем возможно. В феодальном обществе трудовых отношений, в их более позднем понимании, не было. Единственное, что с полным основанием можно отметить, это пополнение холопства (самая низшая социальная ступень) за счет плена. Но пленение происходило не по этническому признаку, а вследствие побед в войне. Разностатусность холопов на Руси – явление доказанное. «Русская Правда» (источник права) выделяет категории холопов, жизнь которых защищалась более высоким наказанием: обслуживающий персонал княжеского и боярского дворов. К ним относились слуги, воспитатели детей, ремесленники и т.д. Социально-этнический «оттенок» можно заметить в уголовном праве Древней Руси. К примеру, Русская Правда трактует: «Положити за голову 80 гривен, аще будет князь муж или тиуна княжа; аще ли будет русинь, или гридь, любо купець, любо тивун бояреск, любо мечник, любо изгой, ли словенин, то 40 гривен положити за нь».<sup>3</sup> Как видим, за убийство русина штраф назначен 40 гривен, как и за убийство славянина. Но интерес состоит в том, что этническое в процитированной норме переплетается с социальным: гридь, купець, тивун бояреск и т.д. Это же социальные группы людей.

Побыв в составе Древнерусского государства, Новгород затем несколько столетий был самостоятельным. Характер общественных отношений в нем отличался от других государственных образований. Во-

<sup>1</sup> См.: Болтенкова Л.Ф. Учение о федерализме и его реализация в развитии государств. В двух томах. – М.: РАГС, 2007; Болтенкова Л.Ф. Становление и развитие Российского многонационального государства (VI в. – настоящее время). Т.1. – М.: Этносоциум, 2011.

<sup>2</sup> Термин «взят» из Договора Руси с Византией 907 г.

<sup>3</sup> Российское законодательство X-XXвв. Т.1. М., 1984. С.64

первых, Новгород – государство федеративное. Во-вторых, – демократическое. В-третьих, Новгород являлся центром торговли русских земель с западно-европейскими странами. Общественные отношения в таких условиях строились на более либеральной основе. В Новгороде даже холопов обучали грамоте. Но трудовые повинности возлагались на них и на другие низкие социальные группы: ремесленники, смерды (крестьяне) и т. д

В Русском (Московском) государстве XIV – XV вв. элементы конфедерализма проявлялись в праве отъезда и выборе своего сюзерена по своему усмотрению. Отъезжающий боярин не терял своих вотчин, но служебные (служилые) отношения заканчивались. Элементы федерализма выражались в заключении договоров, на основе которых устанавливались служилые отношения. В определенное время (XIV – XV вв.) право отъезда было выгодно Московским князьям, ибо к себе они переманивали бояр, удельных князей, что способствовало собиранию русских земель, формированию централизованного Русского государства.

Во второй половине XVI-XVII вв. сохраняются феодальные отношения. Но Русское государство превращается в Россию. Боярско-княжеская аристократия противилась централизации государства. Дворянство было заинтересовано в этом, оно «кормилось» службой. Конфликт послужил поводом для опричнины Ивана Грозного: нужно было вырвать власть из рук князей и бояр. Основной социальной опорой царской власти после опричнины становится дворянство. Сословно-классовый подход к регулированию трудовых отношений проявляется, к примеру, в Приговоре церковно-земского собора от 20 июля 1584 г. Известно, что на Руси существовали тарханные грамоты (тарханы), освобождавшие от уплаты некоторых видов налогов монастырями, духовенством. Освобождение от налоговых тягот церковных и монастырских вотчин создавало более выгодные условия для крестьян, которые платили здесь лишь феодальную ренту. Поэтому крестьяне и переходили от мелкого дворянства в такие вотчины, несмотря на запрет. Уход крестьян из поместий мелких служилых людей приводил к разорению хозяйства. Приговор 1584 г. временно отменил тарханы, «до поправления хозяйства».<sup>1</sup> Как уже отмечалось, дворянство становится опорой царя ненадолго, ибо бояре и бывшие удельные князья своим поведением спровоцировали Смуту, которая чуть не привела к гибели России. Крестьяне постепенно прикреплялись к земле и хозяину. Холопство исчезало. В среде городского населения назревал конфликт по

<sup>1</sup> Российское законодательство ... с. 36.

поводу тягла (налогов, повинностей). Конфликт вылился в восстание 1648 г., который во многом изменил статус городов. К середине XVII в. Россия расширяется территориально, более многонациональным становится ее население. Этот аспект отражается на общественных отношениях в виде особенностей управления в зависимости от местных условий. К примеру, Украина. Вхождение Украины в Россию (1654 г.) закреплялось царскими грамотами от 21 и 27 марта 1654 г. («Мартовские статьи»). Но приняты они были по просьбе самой Украины, ее инициативе. В «Мартовских статьях» определялся статус различных групп населения и Украины в целом. «Мартовские статьи» - выражение федерализма. Обеспечивались права и вольности войска Запорожского и привилегированных сословий, подтверждались выборность гетмана и местной администрации, традиционное судопроизводство, допускалось право сношения с иностранными государствами, действовало казацкое право вплоть до середины XIX в.

В России XVII-XVIII вв. формируются сословия – большие группы людей, объединенные единым правовым статусом, передаваемым, как правило, по наследству. При этом промежуточные слои включаются в конкретные сословия, обычно более низкие. Например, служилая «мелкота», ранее примыкавшая к феодалам, во второй половине XVII в. причисляется к тягловому населению. Сословия становятся замкнутыми, что делало почти невозможным переход из одного в другое. Всё население Империи со времен Петра I делилось на две категории – податное и неподатное. Сословий было четыре: дворянство, духовенство, мещанство и крестьянство. Дворянство наделялось одинаковыми правами и обязанностями (Указ о единонаследии 1714 г., Табель о рангах 1722 г., Манифест о даровании вольности и свободы всему российскому дворянству 1762 г., Жалованная грамота дворянству 1785 г.<sup>1</sup>). Отметим, что княжеский титул был древнерусского происхождения (отечественный), а титул графа и барона – иностранного происхождения и введены Петром I. «Труд» дворян заключался в военной и гражданской службе. Такое состояние сохранялось до принятия Жалованной грамоты 1785г. Этим документом обязательная служба государству была отменена. Дворянство освобождалось от податей и всякого рода повинностей, оно являлось политически сильным сословием. Мещане представляли городское население. Со времен Петра I их статус регулировался «Регламентом главному магистрату» (1721 г.). Это было податное сословие. В 1785 г.

<sup>1</sup> См.: История государства и права СССР. Ч.1. Под ред. О.И. Чистякова, И.Д. Мартысевича. – М. 1985. С. 158-162.

была издана Жалованная грамота городам, согласно которой городское население делилось на шесть разрядов: настоящие городовые обыватели; купцы; ремесленники; иногородние и иностранные гости; крупные капиталисты, банкиры, владельцы кораблей, ученые, художники, лица, занимавшие выборные городские должности; посадские люди (владельцы трактиров, бань, постоянных дворов и т.д.). «Трудовая часть» жителей городов несла различного рода повинности: подушная подать, рекрутская обязанность, постоянная, дорожная, мостовая и т.д. повинность.

Крестьяне и холопы оказались в одном сословии – крестьянство. По переписи 1718 г. в это сословие включили «гулящих» людей, однодворцев и нерусские народы Поволжья, Приуралья. На этом сословии лежала основная доля повинностей. Крепостное право сохранялось.

С учетом расширения территории государства возрастало количество этносов, входящих в состав Империи. Подчеркнем, что инициатива вхождения принадлежала элитам этих народов. Формой вхождения был договор.<sup>1</sup> Договор, как известно, основа федерализма в сфере государственного строительства. С этой точки зрения следует отметить, что вошедшие в Империю территории сохраняли определенную автономию, что отражалось и на статусе подданных. Мы согласны с тем, что «при всем разнообразии оценок и полемичности суждений относительно административного опыта российской государственности исследователи в своем подавляющем большинстве сходятся во мнении, что он в той или иной степени отражал традиции и управленческие практики местных народов»<sup>2</sup>.

Специфика наблюдалась и в регулировании «трудовых отношений»<sup>3</sup>. Правительство старалось опираться на систему, близкую и родную местным жителям, привлекая на свою сторону местную элиту (знать): даровали чины, дворянство, землю и т.д. Учитывался образ жизни, природно-хозяйственные условия и военно-политическая обстановка. Даже повинности одного и того же этноса, но рассредоточенного по разным местам, были разные, не говоря уже о том, что, к примеру, повинности хакасов и башкир были разные, а у народов Северного Кавказа – другие. «Вхождение башкир в Русское государство способствовало

<sup>1</sup> См.: Болтенкова Л.Ф. Становление и развитие Российского многонационального государства (VI в. – настоящее время). В 4-х книгах. М., 2011-2013.

<sup>2</sup> Проблемы социально-экономического и этнополитического развития южного макрорегиона / Г.Г. Матишов, В.А. Авксентьев, М.А. Агларов [и др.]. – Ростов н/Д, 2012. С.33

<sup>3</sup> Термин берется в кавычки, поскольку в условиях крепостного права сложно говорить о наличии правовых трудовых отношений.

этнической консолидации башкир. Общение с русским и другими народами помогло дальнейшему развитию хозяйства, торговли, духовному обогащению», - пишут башкирские авторы.<sup>1</sup> Грамотой Посольского приказа (XVIII в.) калмыкам разрешалось «кочевать по Волге по ногайской стороне, и по Ахтубе, и по белужью или близко наших городов, где они кочевать хотят».<sup>2</sup> Родоплеменная организация сохранялась у многих народов Сибири. Как уже отмечалось, повинности были разные. Например, самый большой ясачный оклад платили остяки Нарымского, Томского и Енисейского уездов, а самый маленький – камчадалы, ненцы, тувинцы и некоторые буряты.<sup>3</sup> При этом никто не диктовал относительно и формы труда, рода занятий. Отметим, что в среде управленцев старались назначить людей, знающих местные языки и обычаи. В Сенате и Синоде были люди, знающие языки народов России.<sup>4</sup>

Век XIX и начало XX в. (до революции 1917 г.) принципиально не изменил подхода к управлению народами России, хотя реформ проводилось много. Принцип отношения к входящим в состав Империи народам остался прежним, хотя в отдельных случаях отклонения были, но вызваны они, как правило, политическими мотивами и в сфере политических отношений, и в сфере труда. Были, конечно, категории населения, которые не допускались до государственной службы в связи с этническим происхождением или по религиозным мотивам, но это не являлось ключевым направлением политики.

История развития трудовых отношений в Советской России складывалась не просто.

Возникновение новых изменений в ходе различных преобразований происходило не путем эволюционного развития, а насильственного разрушения созданной за многие годы системы национального богатства страны.

Сразу же после Октября 1917 года на крупнейших промышленных предприятиях было введено «подлинное народовластие» - рабочее самоуправление, когда «пролетариат сам берет дело в свои руки» и на практике реализует лозунг «фабрики – рабочим».

В Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа в январе 1918 г., которая затем вошла в текст первой советской Конституции, в

<sup>1</sup> Башкортостан: Краткая энциклопедия. – Уфа, 1996. С.30.

<sup>2</sup> Очерки истории Калмыцкой АССР. Дооктябрьский период. – М., 1967. С.112.

<sup>3</sup> Очерки истории СССР. Период феодализма. XVII в. – М., 1955. С. 813-823.

<sup>4</sup> См.: Костомаров Н.М. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. – М., 2008. С. 912.

целях уничтожения паразитических слоев общества и организации хозяйства в России вводится всеобщая трудовая повинность.<sup>1</sup> В самом тексте Конституции (июль 1918 г.), в ст. 18, было определено: «Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика признает труд обязанностью всех граждан республики и провозглашает лозунг «Не трудящийся, да не ест»<sup>2</sup>.

Если рассматривать заложенные в Конституции 1918 года принципы с позиции труда, то нельзя не увидеть основную идею, четко направленную на людей труда, т.е. на интересы подавляющего большинства трудящихся. Об этом говорит статья 10 Конституции 1918 года.

Нормы принятой в 1918 году Конституции охватывали далеко не все аспекты трудовых отношений, соответственно, в этой сфере требовался дополнительный инструмент регулирования. Поэтому следом за принятием Конституции выходит Кодекс законов о труде (КЗоТ) РСФСР. С этого момента все постановления и отдельные договоры по вопросам труда учитывались при условии, если они не противоречили кодексу.

КЗоТ, действовавший с декабря 1918 года, можно с уверенностью назвать фундаментом в области советского трудового законодательства: именно на основе этого систематизированного по содержанию документа развивалась вся отрасль трудового права в СССР в последующие десятилетия.

Тяжелые условия гражданской войны, иностранная интервенция, нарастающая хозяйственная разруха – все эти факторы потребовали от большевиков принятия радикальных мер, которые должны были в короткий срок максимально организовать и скоординировать имеющиеся трудовые ресурсы, посредством жесткого государственного регулирования.

С точки зрения федерализма, в период с 1918 по 1920 годы происходят большие изменения. В частности, РСФСР, развиваясь внутри как федерация на автономии, стала вступать в федеративные отношения с другими республиками. Федеративные отношения нашли закрепление в Декрете ВЦИК от 1 июня 1919 г. «Об объединении Советских республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом» По существу, это был «Договор об объединении». С позиций темы нашего исследования отметим, что объединению подлежали

---

<sup>1</sup> См.: История государства и права России: учебник для вузов / под. Ред. С.А. Чибиряева. М., 1998.

<sup>2</sup> Киселев И.Я. Трудовое право в тоталитарном обществе. М.: ИНИОН РАН, 2003. С.9.

советы народного хозяйства, железнодорожного управления и хозяйства, и комиссариатов труда с тем, чтобы руководство этими отраслями государственной деятельности было сосредоточено в руках единых органов.

На X Съезде РКП(б) в марте 1921 года, был провозглашен переход от «военного коммунизма» к новой экономической политике, конечная цель которой все та же – социализм. Но вместо прямой и полной ломки старого строя для замены его новым экономическим укладом, проводившейся в годы «военного коммунизма», большевиками был предпринят «реформистский» подход: не ломать старого общественно-экономического уклада, торговли, мелкого хозяйства и предпринимательства, капитализма, а осторожно и постепенно овладевать ими и получать возможность подвергать их государственному регулированию.

Изменения, произошедшие к 1922 году (окончание иностранной интервенции и гражданской войны, необходимость перехода к новой экономической политике) потребовали принятия нового трудового законодательства. Был принят новый Кодекс законов о труде (КЗоТ) РСФСР. Принятый в 1922 году, он принципиально отличался от КЗоТа 1918 года. От методов принуждения в регулировании трудовых отношений государство переходит к методам свободного найма рабочей силы с заключением добровольного трудового договора. Кодекс допускал в исключительных случаях (борьба со стихийными бедствиями, недостаток в рабочей силе для выполнения важнейших государственных заданий) привлечение граждан к труду в порядке трудовой повинности по специальным постановлениям СНК.

Однако с точки зрения федерализма КЗоТ мало чем отличался от Закона 1918 г., хотя, как известно, в 1922 г. (30 декабря) был образован СССР. Но следует отметить, что федеративность выразилась в праве принятия кодексов самими республиками. Это конституционное положение реализовалось всеми республиками, входящими в СССР.

В диссертации анализируются положения конституций 1924, 1936, 1977 гг. и трудового законодательства советского периода с точки зрения федерализма и социальной направленности. Делается общий вывод о том, что *каждая из названных выше Конституций отвечала условиям времени своего принятия и одновременно с этим закладывала основы для дальнейшего развития федеративного государства, поскольку на конституционной основе развивалось трудовое законодательство союзных республик.*

Базой для совершенствования республиканского законодательства служили Союзные Основы законодательства о труде. Принятие Основ законодательства о труде было, бесспорно, шагом вперед в развитии российского трудового законодательства. Многие из его норм полностью оправдали себя, действуют и сегодня. *С позиции федерализма следует подчеркнуть, что Союзные основы заложили принципы кодификации трудового права на уровне союзных республик.*

По Указу Президиума Верховного совета СССР «О порядке введения в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде»<sup>1</sup> было приведено законодательство Союза ССР и союзных республик в соответствие с Основами законодательства ССР и союзных республик о труде. С 1971-1973 гг. были приняты кодексы законов о труде в союзных республиках, которые не *только воспроизвели Основы, но по многим вопросам дополнили, конкретизировали и детализировали их.*

В целом относительно советского периода политики государства в сфере труда делается вывод о социальной защищенности человека труда, о наличии федерализма в правовом регулировании сферы труда через разграничение предметов ведения и полномочий, через развитие коллективных форм.

В третьем разделе - «Федеративные аспекты политики государства в сфере труда на современном этапе»- изложен анализ более двадцатилетнего периода развития современной России, то есть, после распада СССР. Отмечается, что в годы становления рыночной экономики в России произошли принципиальные изменения в сфере трудовых отношений. Они существенно усложнились, возникли их новые виды и формы, расширился субъектный состав участников, была построена вертикальная система регулирования разнонаправленных интересов субъектов отношений. Однако трансформационные процессы породили как положительные, так и негативные явления в социально-трудовой сфере, что отразилось и на трудовых отношениях – они приобрели ряд особенностей.

1. Современной основой функционирования трудовых отношений является национальный менталитет, особая философия труда, которые отдают приоритет регулирования трудовых отношений неформальным договоренностям, в то время как трудовое законодательство порой

---

<sup>1</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 ноября 1970 года «О порядке введения в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде»

отодвигается на второй план в деле регулирования трудовых отношений России.

2. Преимущественная роль работодателей в трудовых отношениях.

3. Незнание работниками своих законных прав и отсутствие желания защищать их.
4. Нежелание большинства работников участвовать в формировании системы социального партнерства, принимать участие в комиссиях по заключению коллективных договоров.
5. Слабая роль государства и профсоюзного движения в регулировании трудовых отношений.
6. Чрезмерная дифференциация доходов участников трудовых отношений.
7. Разграничение предметов ведения и полномочий в сфере труда.

В 90-х гг. в связи с разрушением геополитического пространства СССР, образованием Российской Федерации, усложнением социально-экономической ситуации, кризисом политической системы стали формироваться новые ориентиры в социальной политике, основывающиеся на заботе самих граждан о себе через вхождение в трудовой рынок.

Юридически начало этому процессу было положено принятием Декларации «О государственном суверенитете РСФСР» 12 июня 1990 г. на первом Съезде народных депутатов РСФСР.<sup>1</sup> С точки зрения трудовых отношений в Декларации отметить нечего. Единственное, что можно упомянуть – право на достойную жизнь (ч. 4).

Федеративный договор заложил принципы разграничения полномочий и по «вертикали», что жизненно важным является для федеративного государства, каким объявила себя Россия.

Регулирование прав Договор закрепляет за Федерацией. Рассуждая, можно прийти к выводу, что гарантия права на труд – ведение Федерации. Установление основ федеральной политики в области экономики, социального сектора тоже отведено Федерации. Непосредственно же трудовое право не отнесено к ведению Федерации. Эта отрасль права отнесена в совместное ведение Федерации и ее субъектов, также как и семейное, земельное и др. *При этом надо иметь в виду, что законопроекты по вопросам совместного ведения должны направляться в субъекты Федерации.* Положения Федеративного договора были включены в Конституцию РФ. Трудовое законодательство отнесено к

<sup>1</sup>Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции Российской Федерации). Сделано это, очевидно для того, чтобы в полной мере обеспечить гибкость государственного регулирования трудовых отношений, создать возможность для учета региональных особенностей организации труда и производства, реализации трудовых прав работников. Однако достижение этой цели – непростая задача.

В соответствии с Конституцией, обеспечение права на труд перестало быть обязанностью государства, труд стал свободным (ст. 37).

Как уже указывалось, согласно п. «к» ч.1 ст.72 Конституции Российской Федерации, трудовое законодательство относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Это закрепляет также ст. 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>. Это означает, что при регулировании трудовых отношений применяются как нормы федерального законодательства, так и принимаемые в соответствии с ними нормативно-правовые акты на уровне субъектов Российской Федерации.

Положения Конституции РФ развиты в Трудовом кодексе Российской Федерации от 30 октября 2001 г. № 197-ФЗ, в редакции ФЗ от 1 апреля 2012 г. № 27-ФЗ.

Однако законодатель, закрепляя в статье 6 Трудового кодекса Российской Федерации (30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ) перечень вопросов, относящихся исключительно к ведению федеральных органов государственной власти, запрещает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять правовое регулирование в соответствующих разделах трудового законодательства.

На таком правовом фоне естественны противоречия, коллизии в правовом регулировании сферы труда в условиях федеративного государства. Яркий пример этому – обращение в Конституционный Суд РФ Законодательного Собрания Ивановской области.<sup>2</sup> После этого

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» – информационно-правовая база гарант base.garant.ru

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного собрания Ивановской области // «Российская газета». 2003. 24 декабря.

обращения состоялись другие от разных субъектов. К примеру, из недавней практики – обращение Архангельского областного Собрания депутатов. Поводом к рассмотрению дела явился запрос Архангельского областного Собрания депутатов. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в запросе законоположение.

В конечном итоге Конституционный Суд РФ абсолютно, на наш взгляд, правомерно счел, что в системе действующего правового регулирования разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации положения Трудового кодекса не противоречат Конституции РФ. То есть, Конституционный Суд признал то, что абзац четвертый части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации конституционен, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования *он не исключает право* субъекта Российской Федерации устанавливать законом субъекта Российской Федерации единовременную денежную выплату депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, при прекращении их полномочий.

Анализируя законодательство в сфере труда и складывающуюся практику, диссертант приходит к выводу о проблемах:

1) непроработанность и спорность некоторых теоретических вопросов, лежащих в основе реформы трудового законодательства, в том числе о его предмете и методе;

2) существование в обществе определенных социальных и политических противоречий, которые отражаются на законотворческом процессе; возникновение теневого рынка труда и теневых «регуляторов» трудовых отношений, которые не обеспечивают работникам защиту их элементарных трудовых прав, не говоря уже о специальных социальных гарантиях;

3) отсутствие единого координационного центра по проблемам *совершенствования правового регулирования трудовых отношений, общего плана законопроектной работы, четкого представления о задачах реформы, что приводит к бессистемному обновлению законодательства, неравномерности развития отдельных институтов, дублированию.*

На основе вышеизложенных выводов предлагается ввести в общую часть Трудового кодекса РФ главу о детальном разграничении полномочий.

Приоритет в федеральных законах должен быть не за нормами, разграничивающими полномочия органов государственной власти, а за нормами, регламентирующими процедуру совместной деятельности органов государственной власти по предметам совместного ведения (например, порядок использования согласительных процедур).

В третьем разделе диссертации в сжатом виде дается характеристика зарубежного опыта федеративных государств в регулировании сферы труда, а также контрольно-надзорной деятельности в России в области трудовых отношений. В завершение раздела отмечаются тенденции трансформации трудовых отношений в России.

Представляется, что дальнейшая трансформация трудовых отношений в России станет определяться становлением смешанной модели трудовых отношений, усилением государственного регулирования на определенных этапах ее развития, демократизации управления, развитием патернализма на уровне предприятий, партнерских отношений, формированием социальной ответственности бизнес – структур, что, в конечном счете, будет способствовать социальной сплоченности общества.

Говоря об основных тенденциях развития трудового законодательства, отметим, что тенденции как основные направления формирования и развития правовых норм данной отрасли или ее отдельных институтов во многом зависят от государственной политики. Отражая уровень общественного развития, тип демократии, достижения науки и практики, тенденции показывают, в каком направлении идут изменения в трудовом законодательстве России, позволяют успешнее совершенствовать его и практику применения норм трудового права. Тенденции связывают воедино прошлое, настоящее и будущее трудовых отношений, их институтов и характеризуют эту отрасль в динамике.

В **Заключении** делаются выводы по результатам диссертационного исследования. Всего их изложено десять, в том числе вывод о необходимости более широкого использования советского опыта регулирования сферы труда, отдавая должное моральным аспектам трудовой деятельности.

**Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:**

**I.**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах:

1. Ефремова И.В. Оценка профессиональных рисков на производстве и в образовательных учреждениях. //Известия института инженерной физики. 2013. № 1. – 0,6 п. л.
2. Ефремова И.В. Этнофедеративные аспекты трудовых отношений в досоветской России (совместно с Янускиной В.В., авторство не разделено) // «Этносоциум и межнациональная культура». 2013. №5(59) – 0,6 п.л.
3. Ефремова И.В. Федеративные аспекты политики государства в сфере труда на современном этапе // «Этносоциум и межнациональная культура». 2013. №.6 (60) – 0,7 п.л.

**II.**

Статьи, опубликованные в других изданиях:

4. Ефремова И.В. Трудовые отношения в условиях советского федерализма. //Вопросы национальных и федеративных отношений. 2012. № 3 – 0,6 п.л.
5. Ефремова И.В. Становление и развитие современных трудовых отношений: федеративный аспект. //Вопросы политологии. 2013. № 1. – 0,5 п.л.

Общий объем публикаций – 3 п.л.



**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

**Ефремова Инна Владиславовна**

Тема диссертационного исследования:  
**«Политика федеративного государства в сфере труда: опыт России»**

Научный руководитель:  
доктор юридических наук, профессор  
Болтенкова Любовь Федоровна

Изготовление оригинал–макета:  
Ефремова Инна Владиславовна

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования «Российская академия  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте  
Российской Федерации»

Подписано в печать: 30.09.13 г.

Объем – 1,2 п.л. Тираж 100 экз.  
Заказ № 162

Отпечатано в типографии «Реглет»  
119526, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 39  
(495) 363-78-90; [www.reglet.ru](http://www.reglet.ru)