

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
О ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ  
В РЕЗУЛЬТАТЕ МИРОВОЙ ПАНДЕМИИ COVID-19

А. В. Буянова

*Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»*

Поступила в редакцию 28 августа 2021 г.

**Аннотация:** статья посвящена исследованию актуальных вопросов изменения рынка труда в связи с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19), необходимости трансформации понимания дистанционной занятости, установления дополнительных государственных гарантий работникам в указанной сфере. Рассматриваются отдельные аспекты деятельности дистанционных работников, расширение перехода на удаленный формат работы для поддержания занятости населения в период введенной самоизоляции, а также прогнозируются требуемые в ближайшем будущем коррективы законодательства о дистанционном труде. Пандемия ускорила цифровизацию, переход к новым формам работы, а также рост безработицы. В результате перехода экономики на цифровые рельсы некоторым работникам будет не хватать компетенций, и они рискуют остаться невостребованными на мировом рынке труда.

**Ключевые слова:** пандемия, COVID-19, безработица, рынок труда, занятость, законодательство, Россия, совершенствование.

**Abstract:** this article is devoted to the study of topical issues of changes in the labor market in connection with the raging pandemic of coronavirus infection (COVID-19), the need to transform the understanding of distance employment, and the establishment of additional state guarantees for employees in this area. Certain aspects of the activities of remote workers are considered, the expansion of the transition to a remote work format to maintain employment of the population of the Russian Federation during the period of self-isolation introduced, and the necessary adjustments to the legislation on remote work are predicted in the near future. The pandemic has accelerated digitalization, the transition to new forms of work, and also accelerated the growth of unemployment. As a result of the transition of the economy to digital rails, some workers will lack competencies, and they risk being left unclaimed in the global labor market.

**Key words:** pandemic, COVID-19, unemployment, labor market, employment, legislation, Russia, improvement.

Пандемия коронавируса нанесла серьезный урон мировой экономике, человечество в считанные месяцы оказалось в новой реальности и столкнулось с непредвиденными вызовами, среди которых довольно резкий переход к вынужденной цифровизации всех процессов. И раньше было понятно, что мир движется в эту сторону, но из-за коронавируса

и локдаунов переход получился слишком резким, и не все оказались к нему готовы<sup>1</sup>.

Как известно, состояние рынка труда напрямую коррелирует с состоянием экономики отдельно взятого государства и мировой экономики в целом. Пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19), безусловно, внесла серьезные коррективы и без того в непростую экономическую ситуацию, вызванную обвалом финансового и нефтяного рынков. Большинство стран мира вынуждены вводить серьезные карантинные меры. Одним из условий, серьезным образом влияющим на экономику, является объявление массовой самоизоляции граждан и, следовательно, простой значительного числа предприятий и организаций.

В нынешних условиях наиболее популярным решением для максимального сохранения занятости населения, снижения нарастающей безработицы стал перевод работников на дистанционную (удаленную) работу. В Российской Федерации такие рекомендации были озвучены и на уровне Минтруда России, и в Рекомендации РТК по регулированию социально-трудовых отношений. Следует отметить, что Международная организация труда, исследуя изменения на рынке труда в период с 2008 по 2017 г., указывала на все большее распространение нетипичных форм занятости и усиление гибкости правового регулирования труда нетипичных работников. К нетипичной занятости в научной литературе относят и дистанционную занятость<sup>2</sup>.

В обозначенной рекомендации Минтруд России предлагает работодателям использовать следующие варианты работы на дому: «удаленная», «дистанционная» и «надомная».

Важно отметить, что действующее трудовое законодательство не содержит термин «удаленная работа», но закрепляет дефиницию «дистанционная работа» как выполнение определенной трудовым договором трудовой функции вне места нахождения работодателя, вне стационарного рабочего места, территории или объекта, прямо или косвенно находящихся под контролем работодателя, а также использование для выполнения трудовой функции и взаимодействия с работодателем информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования (в том числе сети «Интернет») (ст. 312.1 ТК РФ). Длительная история и у норм о труде «надомников», под которыми понимаются лица, заключившие трудовой договор о выполнении работы на дому из материалов и с использованием инструментов и механизмов, выделяемых работодателем либо приобретаемых надомником за свой счет (ст. 310 ТК РФ).

Минтруд России не определяет четких критериев отличия удаленной и дистанционной форм работы. Рассматривая обозначенные формы рабо-

<sup>1</sup> См.: Васильева Ю. В., Шуралева С. В., Браун Е. А. Правовое регулирование дистанционной работы : проблемы теории и практики / науч. ред. Ю. В. Васильева. Пермь, 2016.

<sup>2</sup> См.: Бережнов А. А. Проблемы трудовых отношений 2019 г. (открытый диалог) // LF Academy: сайт. URL: <https://lfacademy.ru/course/2154004> (дата обращения: 01.05.2021).

ты, по нашему мнению, выявить серьезные сущностные различия невозможно: в обоих случаях речь идет о выполнении трудовой функции вне места расположения работодателя, как правило, по месту нахождения работника с использованием специальных технологий связи, сети «Интернет» и т. д. Очевидно, что использование абсолютно нового, неизвестного практике и работодателям, и не закреплённого в законодательстве термина, принесет определенные сложности в непростую ситуацию на рынке труда. На практике работодатели, учитывая требования трудового законодательства, предпочитают применять известный институт дистанционной работы<sup>3</sup>.

Следующим острым вопросом является порядок перевода работников на названные формы организации труда. Обращаясь к тексту Рекомендации Минтруда России, можно увидеть, что переход на удаленный режим работы может быть оформлен в особом порядке – путем обмена электронными образцами документов, а в дальнейшем – в оформлении данных документов в установленном порядке. Для самого же перевода сотрудников на удаленную работу, по мнению Минтруда РФ, работодателю достаточно определить списки работников, подлежащих переводу на удаленную работу, и порядок организации удаленной работы. Следует отметить, что такой порядок противоречит положениям ст. 72 ТК РФ, закрепляющей важнейший принцип невозможности изменения условий трудового договора в одностороннем порядке.

Важно отметить и происходящую подмену понятий. Изменение работы с переходом в условия «домашнего офиса» представляет собой изменение условий трудового договора. При этом такое изменение не подпадает под понятие перевода, обозначенного в ст. 72.2 ТК РФ, под которым понимается постоянное или временное изменение трудовой функции работника и (или) структурного подразделения, в котором работает работник (если структурное подразделение было указано в трудовом договоре), при продолжении работы у того же работодателя, а также перевод на работу в другую местность вместе с работодателем<sup>4</sup>.

Указанные условия (трудовая функция работника, структурное подразделение) остаются неизменными, происходит лишь изменение места выполнения работы, способа ее выполнения и отчета, а также отдельных прав и обязанностей сторон трудовых отношений в области охраны труда, а значит, применение положений ч. 2 и 3 ст. 72.2 о возможности временного перевода работника без его согласия на работу, не оговоренную в трудовом договоре, невозможно. Даже учитывая экстраординарность ситуации, рекомендуемый Минтрудом России способ изменения условий трудового договора сложно назвать легитимным. Данный пробел, по нашему мнению, еще предстоит устранить законодателю путем внесения

---

<sup>3</sup> См.: *Люттов Н. Л.* Дистанционный труд : опыт Европейского союза и проблемы правового регулирования в России // *Lex Russica*. 2018. № 10 (143).

<sup>4</sup> См.: О рисках возникновения чрезвычайных ситуаций в области биологической безопасности международного значения и их предикторах / В. Ю. Смоленский [и др.] // *Проблемы особо опасных инфекций*. 2017. № 3. С. 5–11.

дополнений в названную ст. 72. 2 ТК РФ и включения в понятие перевода изменение способа организации (выполнения) работы<sup>5</sup>.

В контексте решения названной проблемы и дальнейшего развития дистанционной занятости важным является и определение в законодательстве возможности выполнения работы в условиях частичной (не охватывающей ста процентов рабочего времени работника) дистанционной работы. Данный вопрос неоднократно обсуждался в научной литературе, позиции ученых неоднозначны.

Одни специалисты придерживаются мнения о невозможности такого объединения условий традиционного трудового договора и договора о дистанционной работе, что на практике выливается в рекомендации заключать с работниками два трудовых договора, один из которых – о дистанционной работе, либо заключать дополнительные соглашения о работе по совместительству<sup>6</sup>. Аналогичной позиции по этому вопросу придерживаются и отдельные специалисты Минтруда.

Поддерживая другую точку зрения, полагаем, что такая позиция ошибочна, поскольку действующее трудовое законодательство, учитывая действующий принцип свободы трудового договора, не содержит императивного запрета на включение двух способов организации труда работника в единый трудовой договор. Более того, представляется, что такой вариант наиболее предпочтителен, поскольку позволяет стабилизировать трудовые отношения с конкретным работником и защитить его права от возможных нарушений со стороны работодателя. Пандемия и переход значительного числа людей на дистанционную работу, изоляция их в рамках места проживания наглядно проиллюстрировали еще одну проблему дистанционной работы – увеличенную продолжительность рабочего времени.

Проведенное известным рекрутинговым порталом Superjob исследование показало, что 66 % респондентов готовы вернуться на работу в офис после снятия соответствующих ограничений. Одной из причин, способствующих такому положению вещей, называется увеличение нагрузки и вынужденная постоянная связь с работодателем (18 % респондентов)<sup>7</sup>. Действующее трудовое законодательство закрепляет общее положение, позволяющее дистанционному работнику, если иное не предусмотрено трудовым договором, устанавливать режим рабочего времени и времени отдыха по его собственному усмотрению. Известное иностранным правовым порядкам право «не быть связи» («право на офлайн») («right to be disconnected») пока не нашло своего закрепления в отечественном законодательстве.

<sup>5</sup> См.: Fujita S., Moscarini G., Postel-Vinay F. The Labour Market Policy Response to COVID-19 Must Save Aggregate Matching Capital. URL: <https://voxeu.org/article/labour-marketpolicy-response-covid-19-must-save-aggregate-matching-capital>

<sup>6</sup> URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-pandemii-v-sovershenstvovanii-trudovogo-zakonodatelstva>

<sup>7</sup> Сколько у нас фрилансеров и где они работают : результаты опроса. URL: <https://spb.hh.ru/article/24036>

Трудовое законодательство Франции закрепляет необходимость заключения между представителями работников и работодателем соглашения о времени отдыха («droit la déconnexion»), которое будет включать техническую блокировку электронной почты. Сходные положения имеются в немецкой Декларации о психическом здоровье работников Германии, позволяющей претендовать на компенсацию за работу выше нормальной продолжительности рабочего времени, ограничивать направления корпоративной почты в выходные дни<sup>8</sup>. Представляется, что похожие нормы должны быть определены в соответствующей статье главы 49.1 ТК РФ, закрепляющей обязанность работодателя ограничивать направление корпоративной почты, телефонных и иных звонков во вне рабочее время, совершение иных действий, нарушающих право дистанционного работника на отдых.

Сопряженным с рассматриваемой проблемой является вопрос установления пределов контроля со стороны работодателя за работниками в рабочее время. Крупные игроки на рынке IT-услуг (например, IT-гигант КРОК (CROC) 1) предлагают технологические решения для отслеживания эффективности сотрудника, основанные на аналитике активности работника на компьютере, оценке временных затрат на отдельные операции, его телефонных переговоров, а также дополнительные методы контроля работников, обладающих особо важной (конфиденциальной) для работодателя информацией. Безусловно, определенный объем контроля со стороны работодателя необходим и предопределен его статусом.

Вместе с тем установление указанного специального программного обеспечения, особенно, если для выполнения работы работник использует принадлежащее ему имущество (компьютер, телефон и т. п.), не должно умалять право работника на частную жизнь, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23 Конституции РФ), охрану здоровья работника (включая его психическое здоровье), а также соответствовать требованиям законодательства о защите персональных данных работника.

Немаловажен и вопрос о распределении расходов, возникающих у работника, в связи с дистанционной работой. Положения ст. 312.3 ТК РФ закрепляют, что такие вопросы определяются сторонами трудовых отношений в рамках трудового договора. На практике стороны, руководствуясь указанной нормой, как правило, устанавливают соответствующую компенсацию. Вместе с тем полагаем, что условие о компенсации должно быть сформулировано законодателем в качестве императивного требования и определяться как обязательное условие трудового договора о дистанционной работе (аналогично положениям ч. 2 ст. 57 ТК РФ).

Что же мы имеем на сегодняшний день?

В феврале 2021 г. в Государственную Думу был внесен законопроект, направленный на совершенствование оказания услуг в сфере заня-

---

<sup>8</sup> См.: Lee A., Cho J. The Impact of Epidemics on Labor Market: Identifying Victims of the Middle East Respiratory Syndrome in the Korean Labour Market // International Journal for Equity in Health. 2016. № 15 (1).

тости населения. «Единая Россия» «запустила» в регионах общественные обсуждения предлагаемых изменений. В этих обсуждениях должны принять участие как региональные, так и муниципальные депутаты от партии, представители служб занятости, профсоюзов и объединений работодателей, а также эксперты. Полагаем, что дискуссия будет такой же конструктивной и плодотворной, как и при подготовке поправок в Трудовой кодекс по дистанционной работе<sup>9</sup>.

Действующему закону о занятости уже 30 лет. С момента своего принятия он корректировался более 50 раз, в том числе четыре раза в 2020 г. Но в своей основе закон остался тем же, невзирая на глобальные изменения на рынке труда и новые стандарты оказания услуг. По нашему мнению, он нуждается в серьезном обновлении. И первым этапом на этом пути должны стать подготовленные изменения.

Расширяется перечень услуг, которые люди смогут получать в режиме онлайн, без очередей. Кроме того, между службой занятости, органами власти и работодателями тоже будет осуществляться электронный обмен документами, и гражданам не придется самостоятельно собирать десятки справок для оформления пособия по безработице<sup>10</sup>.

Еще одна задача, которую решает предложенный законопроект, – централизация некоторых полномочий служб занятости. С нашей точки зрения, это позволит выровнять ситуацию с безработицей в различных регионах. Сегодня, к сожалению, в некоторых субъектах Федерации проблемы в сфере занятости довольно существенные: например, в Республике Алтай доля безработных среди экономически активного населения более 16 %, в Ингушетии – почти 32 %. В то же время в Москве безработица составляет лишь 3,6 %, а в Ямало-Ненецком автономном округе – всего 2,5 %. Считаем, что надо устранить эти перекосы за счет развития внутренней трудовой миграции<sup>11</sup>.

Централизация в сфере занятости необходима также для того, чтобы услуги оказывались гражданам не по месту регистрации, а по месту их фактического проживания. И мы постепенно двигаемся в этом направлении. Если в прошлом году разрешалось проходить переобучение по месту пребывания женщинам, находящимся в отпуске по уходу за ребенком до трех лет, то в новом законопроекте содержится аналогичная норма для пенсионеров. Постепенно данное нововведение должно распространяться и на другие категории граждан.

Помимо этого, в рассматриваемом законопроекте заложена норма о том, что служба занятости должна поддерживать безработных в открытии своего дела, включая финансовую помощь при их постановке на учет

<sup>9</sup> URL: <https://rg.ru/2021/03/23/isaev-zakon-o-zaniatosti-nuzhdaetsia-v-osovremenivanii.html>

<sup>10</sup> Система образования оказалась не готова к переходу на дистанционное обучение в условиях пандемии. URL: <https://nafi.ru/analytics/sistema-obrazovaniya-okazalas-negotova-k-perekhodu-na-distantionnoe-obuchenie-v-usloviakh-pandemi/>

<sup>11</sup> URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-pandemii-v-sovshenstvovanii-trudovogo-zakonodatelstva>

как плательщиков налога на профессиональный доход. В дальнейшем планируется подробнее обсудить ситуацию с самозанятыми в целом и закрепить их статус в законодательстве. С каждым днем это становится все более актуальным, поскольку процент самозанятых в России растет: сейчас их численность составляет 1,8 млн человек, а к 2024 г. их будет не менее 2,5 млн.

В ходе общественной дискуссии, которую начала «Единая Россия», эти и многие другие вопросы обязательно будут затронуты. Все предложения, которые прозвучат в регионах, чрезвычайно важны: часть из них будет реализована в рамках законопроекта через внесение поправок ко второму чтению. Остальные предложения могут лечь в основу другого документа, который фактически станет новой редакцией закона о занятости. Намеревается подготовить его в начале следующего созыва Госдумы.

Соответствующие изменения предлагается внести в Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». В частности, планируется внести поправки, направленные на развитие механизма оказания госуслуг в области содействия занятости в электронной форме. Общероссийская база вакансий «Работа в России» будет переименована в Единую цифровую платформу в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России», а наравне с очным приемом в законе может быть закреплен дистанционный формат предоставления услуг. Кроме того, взаимодействие работодателей, граждан и органов службы занятости также планируется осуществлять в электронной форме<sup>12</sup>.

У центров занятости может появиться обязанность регистрировать граждан на портале госуслуг для подачи заявления с использованием единой цифровой платформы при отсутствии учетной записи на госуслугах. Граждан в целях содействия занятости планируется разделять в зависимости от мотивации к трудоустройству. Таким образом, планируется перейти от формального к индивидуальному подходу поиска вакансии для соискателя с учетом его реальных потребностей.

Для органов занятости будут определены единые параметры качества предоставления госуслуг, в том числе предусматривающие компетенции в части создания, развития и поддержки единой цифровой платформы<sup>13</sup>.

Помимо этого, предлагается уточнить условия социальных выплат, в частности конкретизировать период выплаты пособия по безработице и стипендий для отдельных категорий безработных. Предусматривается финансовое поощрение предпринимательской инициативы безработных при постановке на учет в качестве самозанятого, а пассивные формы отказа от поиска работы (неявка без уважительной причины в службу занятости или на собеседование по направлению службы) предлагается приравнять к активным формам отказа.

---

<sup>12</sup> URL: <https://rg.ru/2021/03/23/isaev-zakon-o-zaniatosti-nuzhdaetsia-v-osovremenivanii.html>

<sup>13</sup> См.: Финансирование здравоохранения в России (2021–2024 гг.). Факты и предложения / Г. Э. Улумбекова [и др.] // ОРГЗДРАВ : новости, мнения, обучение. Вестник ВШОУЗ. 2019. Т. 5, № 4. С. 4–19.

Закон может быть дополнен также новой главой об ответственности граждан, состоящих на регистрационном учете в качестве безработных, за неправомерное получение пособия по безработице (стипендии), при этом сумма пособия (стипендии), полученная обманным путем, подлежит возврату в добровольном или судебном порядке.

Как отмечено в пояснительной записке к законопроекту, принятие указанных мер будет способствовать повышению эффективности политики содействия занятости населения и развитию рынка труда РФ.

Таким образом, круг проблем не носит исчерпывающего характера и является лишь очевидными, на первый взгляд, пробелами, решение которых носит первоочередной характер, что позволит в ближайшей перспективе снизить число нарушений прав названной категории работников, способствуя дальнейшему развитию законодательства о труде дистанционных работников и единству правоприменительной практики.

### Библиографический список

*Васильева Ю. В., Шуралева С. В., Браун Е. А.* Правовое регулирование дистанционной работы : проблемы теории и практики : монография / науч. ред. Ю. В. Васильева. Пермь : ПГНИУ, 2016.

*Бережнов А. А.* Проблемы трудовых отношений 2019 г. (открытый диалог) // LF Academy: сайт. URL: <https://lfacademy.ru/course/2154004>

*Люттов Н. Л.* Дистанционный труд : опыт Европейского союза и проблемы правового регулирования в России // Lex Russica. 2018. №10 (143).

О рисках возникновения чрезвычайных ситуаций в области биологической безопасности международного значения и их предикторах / В. Ю. Смоленский [и др.] // Проблемы особо опасных инфекций. 2017. № 3. С. 5–11.

Система образования оказалась не готова к переходу на дистанционное обучение в условиях пандемии. URL: <https://nafi.ru/analytics/sistema-obrazovaniya-okazalas-negotova-k-perekhodu-na-distantcionnoe-obuchenie-v-usloviyakh-pandemi/>

Сколько у нас фрилансеров и где они работают : результаты опроса. URL: <https://spb.hh.ru/article/24036>

Финансирование здравоохранения в России (2021–2024 гг.). Факты и предложения / Г. Э. Улумбекова [и др.] // ОПГЗДРАВ : новости, мнения, обучение. Вестник ВШОУЗ. 2019. Т. 5, № 4. С. 4–19.

*Lee A., Cho J.* The Impact of Epidemics on Labor Market: Identifying Victims of the Middle East Respiratory Syndrome in the Korean Labour Market // International Journal for Equity in Health. 2016. № 15 (1).

*Fujita S., Moscarini G., Postel-Vinay.* The Labour Market Policy Response to COVID-19 Must Save Aggregate Matching Capital. URL: <https://voxeu.org/article/labour-marketpolicy-response-covid-19-must-save-aggregate-matching-capital>

### References

*Vasilyeva Yu. V., Shuraleva S. V., Brown E. A.* Legal regulation of remote work: problems of theory and practice: monograph / scientific ed. by Yu. V. Vasilyeva. Perm : PGNIU, 2016.



*Berezhnov A. A.* Problems of labor relations in 2019 (open dialogue) // If the Academy: website. URL: <https://lfacademy.ru/course/2154004>

*Lyutov N. L.* Remote labor: the experience of the European Union and problems of legal regulation in Russia // *Lex Russica*. 2018. № 10 (143).

On the risks of emergency situations in the field of biological safety of international significance and their predictors / V. Yu. Smolenskiy [et al.]. 2017. № 3. P. 5–11.

The education system was not ready for the transition to distance learning in the context of the pandemic. URL: <https://nafi.ru/analytics/sistema-obrazovaniya-okazalas-negotova-k-perekhodu-na-distantionnoe-obuchenie-v-usloviyakh-pandemi/>

How many freelancers we have and where they work: survey results. URL: <https://spb.hh.ru/article/24036>

Financing of healthcare in Russia (2021–2024). Facts and proposals / G. E. Ulumbekova [et al.] // *ORGZDRAV: news, opinions, training. Vestnik VSHOUZ*. 2019. Vol. 5, № 4. P. 4–19.

*Lee A., Cho J.* The impact of epidemics on the labor market: Identifying victims of Middle East respiratory syndrome in the Korean labor market // *International Journal of Justice in Healthcare*. 2016. № 15 (1).

*Fujita S., Moscarini G., Bed-Viney.* Labor market Policies in response to COVID-19 Should Save The Total Relevant Capital. URL: <https://voxeu.org/article/labour-marketpolicy-response-covid-19-must-save-aggregate-matching-capital>

***Для цитирования:***

*Буянова А. В.* Совершенствование законодательства о занятости населения в России в результате мировой пандемии COVID-19 // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право*. 2021. № 3 (46). С. 134–142. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3593>

***Recommended citation:***

*Buyanova A. V.* Improving employment legislation in Russia as a result of the global covid-19 pandemic // *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2021. № 3 (46). P. 134–142. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3593>