

УДК 34.09

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3716>

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛИТИКИ ЗАНЯТОСТИ
И ПОДДЕРЖКИ БЕЗРАБОТНЫХ В РОССИИ
В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

А. В. Буянова

Высшая школа юриспруденции и администрирования НИУ ВШЭ

Поступила в редакцию 21 сентября 2021 г.

Аннотация: *ввиду распространения коронавирусной инфекции рынок труда в мировом масштабе претерпел серьезные изменения. В статье рассматривается опыт реализации мер поддержки безработных в ряде стран, таких как Германия, Франция и Российская Федерация. Опыт Германии по переводу работников в неоплачиваемый отпуск, с учетом выплаты государственных пособий, показал хороший результат по вопросам сохранения рабочих мест. Выдвигаются предложения по совершенствованию трудового законодательства в области дистанционной работы предприятий.*

Ключевые слова: *безработица, меры поддержки, коронавирус, пандемия, государство.*

Abstract: *due to the spread of coronavirus infection, the global labor market has undergone major changes. The article discusses the experience of implementing measures to support the unemployed in a number of countries, such as Germany, France and the Russian Federation. The experience of Germany in transferring workers to unpaid leave, taking into account the payment of state benefits, showed a good result in terms of maintaining jobs. Proposals are being put forward to improve labor legislation in the field of teleworking enterprises.*

Key words: *unemployment, support measures, coronavirus, pandemic, state.*

2021. № 4
274

Безработица прямо характеризует экономическую составляющую любого государства. Известно, что при таком явлении уровень доходов граждан, как и покупательная способность, будет снижаться, а доходы предприятий, которые направлены на внутренний рынок, будут также падать, поскольку спрос на их товары и услуги существенно снизится. Помимо снижения экономического уровня страны, безработица оказывает прямое негативное влияние на психологическую составляющую людей, так как ввиду отсутствия работы, а следовательно, и доходов, которые помогают гражданам нормально жить, наносится огромный психологический ущерб.

В современных условиях, вызванных пандемией коронавируса, уровень безработицы имеет тенденцию к росту. Кроме того, работающие граждане сталкиваются с серьезными рисками, которые также вызваны этим негативным явлением. В идеале, когда спрос на рабочую силу и предложение на рынке труда совершенно одинаковы, политика в области занятости считается эффективной. Конечно, на это состояние по-прежнему будут

влиять социальный и промышленный спрос, а также изменения в экономическом цикле.

Проблема занятости и безработицы – одна из главных проблем в мире. Прогнозы по состоянию рынка труда неутешительны, многие страны вынуждены принимать специальные национальные программы, направленные на повышение уровня занятости граждан и улучшение социально-экономических условий в стране.

В период распространения коронавирусной инфекции, а значит, и в процессе введения самоизоляции и социального дистанцирования во всех субъектах РФ перед предприятиями регионов встали новые задачи. Сложность адаптации к «новой реальности» и другим факторам заключается в неспособности быстро реформировать производственную цепочку, бизнес-процессы и цепочки формирования добавленной стоимости¹.

Согласно данным, полученным в ходе опроса представителей малого и среднего бизнеса в период пандемии COVID-19, проведенном Агентством стратегических инициатив в рамках реализации проекта «Смартека», последствия пандемии оказали влияние более чем на 80 % опрошенных субъектов малого и среднего предпринимательства из различных субъектов РФ. Свыше половины организаций малого и среднего бизнеса приостановили свою деятельность. При этом пятая часть всех опрошенных предпринимателей отмечает, что они были вынуждены сократить или отправить в неоплачиваемый отпуск основную часть штатных сотрудников. Самыми уязвимыми и, как следствие, наиболее пострадавшими являются: гостиничная сфера, а также сфера общественного питания и туризма. Кроме того, сюда можно отнести организации, осуществляющие пассажирские перевозки, предоставляющие бытовые услуги (ремонт, стирка, химчистка, услуги парикмахерских и салонов красоты), а также предприятия розничной и оптовой торговли (преимущественно непродовольственными товарами).

Учитывая важность социально-экономической стабильности, были приняты федеральные меры поддержки предпринимательства и сохранения занятости населения, а также в регионах Российской Федерации в связи с этим были приняты региональные пакеты поддержки населения.

Среди мер коммерческой поддержки, вводимых региональными административными управлениями, выделяются следующие категории²:

- кредитная поддержка;
- снижение уровня контрольно-надзорной нагрузки;
- оказание непосредственной финансовой поддержки бизнеса;
- поддержка уровня занятости населения;
- лоты в области налогообложения;
- льготы по аренде региональной и муниципальной собственности.

¹ См.: Васильева Ю. В., Шуралева С. В., Браун Е. А. Правовое регулирование дистанционной работы : проблемы теории и практики / науч. ред. Ю. В. Васильева. Пермь, 2021.

² Региональные инициативы обеспечения социально-экономической стабильности в условиях пандемии COVID-19 : меры поддержки бизнеса и обеспечения занятости населения. URL: <https://region.hse.ru/anti-crisis> (дата обращения: 26.09.2021).

Состояние рынка труда прямо зависит от экономического состояния любого государства и мировой экономики в целом. Коронавирусная инфекция существенным образом изменила экономическую ситуацию в каждой стране мира, что повлекло за собой обвал нефтяного и финансового рынка. Уровень безработицы также вырос ввиду введения карантинных мер и самоизоляции, поскольку большинство предприятий приостановили или прекратили свою деятельность, и граждане остались без рабочих мест. Однако при сложившихся условиях наиболее популярным решением для максимальной защиты занятости и снижения роста безработицы стал перевод работников на удаленную форму работы. В Российской Федерации такие рекомендации даются на уровне Министерства труда Российской Федерации и в рекомендациях РТК по надзору и контролю социально-трудовых отношений.

Переход на дистанционную форму работы увеличил продолжительность рабочего дня. Согласно исследованию известного рекрутингового портала Super job, 66 % респондентов готовы вернуться к офисной работе после снятия соответствующих ограничений. Одной из причин является увеличение загруженности и вынужденное постоянное общение с работодателями (18 % респондентов).

Существующее отечественное трудовое законодательство устанавливает общее положение, позволяющее удаленным работникам определять свои собственные часы работы и периоды отдыха, если трудовым договором не предусмотрено иное. Однако трудовое законодательство по вопросам дистанционной работы еще не разработано должным образом, так как актуальность подобной формы работы возникла лишь в марте 2020 г. Право «не быть на связи», известное в зарубежном праве, пока не закреплено в российском законодательстве³.

Можно сказать, что эпидемия сыграла роль катализатора и оказала мощное содействие в развитии и реформировании социального законодательства. Необходимо отметить, что объем и содержание таких мер еще нельзя назвать полностью образованным. Отвечая запросам общества в ответ на многочисленные и многоаспектные проблемы, законодательство продолжает формироваться и модифицироваться.

Для более полного и точного формирования предложений по совершенствованию политики занятости и поддержки безработных предлагается проанализировать опыт других стран в этом вопросе.

Так, во Франции правительство развернуло уже существующую программу по поддержке неполной занятости, существенным образом расширив ее. Теперь в случае снижения рабочего времени работодатель получает правительственные субсидии, которые могут достигать до 70 % от общей заработной платы, которую выплачивает работодатель каждому сотруднику. Трудовое законодательство Франции обязывает также заключать соглашение между работодателем и представителем работников, касаю-

³ См.: *Лютов Н. Л.* Дистанционный труд : опыт Европейского союза и проблемы правового регулирования в России // *Lex Russica*. 2018. № 10 (143). С. 10–15.

щееся нерабочего времени, что позволяет блокировать электронную почту работника на этот период⁴.

Рассматривая предложения по совершенствованию политики занятости и поддержке безработных в Германии, стоит сказать, что были облегчены условия входа в программу «Kurzarbeit» для работодателей, сохраняющих рабочие места на условиях сокращенного рабочего времени. Помимо этого, были включены новые категории занятых граждан. При условии полной занятости работодателям выплачиваются субсидии, которые достигают 87 % от доходов работников⁵.

Kurzarbeit представляет собой специальное пособие. В условиях кризиса компании вынуждены сократить рабочее время сотрудников по экономическим причинам. Например, если текучесть кадров падает, производство должно замедлиться. При этом работникам нельзя поручать другие задачи.

Чтобы рабочие не теряли доход, в Германии существует специальное пособие Kurzarbeitergeld (KUG) – кратковременная помощь трудящимся. Предприятие снижает количество часов работы или отправляет людей в неоплачиваемый отпуск. Но время простоя оплачивается государством. Целью такой поддержки является сохранение мест трудящимся, не заставляя владельца компании думать о сокращениях. Возможно, спустя несколько месяцев рабочие руки потребуются вновь.

Стоит также сказать и о мерах социального страхования, применяемых в контексте COVID-19 и ставших более гибкими: ввиду уменьшения требований для их получения они становятся более доступными для населения. Кроме того, размер пособий и категории граждан, которые могут их получить, увеличиваются. Согласно отчету Всемирного банка, среди планов социального страхования самые многочисленные антикризисные меры включают страхование по безработице (26 % всех мер), выплату по болезни (23 %), отсрочку или снижение страховых взносов (23 %), пенсии и страхование (23 %).

Одной из ключевых особенностей изменения правил получения пособий по социальному страхованию в период кризиса является то, что процедуры рассмотрения конкретных прав на выплату были упрощены и сокращены, а средства были напрямую и быстро переведены получателям страховых выплат. В некоторых странах для временных работников и самозанятых лиц, а также тех, у кого имеется недостаточный страховой стаж, появились возможности для получения такой государственной помощи. Фонды страхования от безработицы используются странами не только для финансирования пособий по безработице, но также для (ча-

⁴ См.: *Синявская О. В.* Обзор международного опыта в поддержке занятости и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса // Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и мире. 2020. С. 6–14.

⁵ См.: *Касьяненко Т. С.* Трансформация законодательства о дистанционной занятости работников в период пандемии // Северо-Кавказский юридический вестник. 2020. № 2. С. 1–5.

стичной) компенсации субсидированной заработной платы или стоимости работы неполного рабочего дня (например, Великобритания, Германия, Франция).

В Германии временные работники теперь имеют право на получение пособия по безработице и субсидии при трудоустройстве. Франция отменила требование о минимальном страховом стаже для получения пособий по социальному страхованию по безработице.

Во Франции страхование по безработице расширяет также условия обучения и дополнительных навыков для сотрудников, когда они начинают работать после перерыва: поддержка может достигать 70 % от общих затрат на образование.

Самозанятые получают финансовую помощь из-за потери дохода в связи с официальным запретом, связанным с коронавирусом: трехмесячные гранты варьируются от 5000 до 15 000 евро. Компетентный орган принимает прибыль, определенную по налоговой оценке за предыдущий календарный год. Им также облегчен вход в программы поддержки безработных.

Поддержка малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей осуществляется в виде единовременной выплаты в размере 1500 евро. Управление государственных финансов (DGFiP) выделило примерно 2 млрд евро в течение одного месяца компаниям, годовой оборот которых не превышал 1 млн евро и которые потеряли 70 % своего бизнеса в марте 2020 г. по сравнению с мартом 2019 г. В частности, это заведения общественного питания (рестораны и бары), которые ввиду распоряжений правительства были вынуждены прекратить работу. По оценкам Министерства финансов, помощь оказана более 600 000 компаниям.

В Российской Федерации в качестве мер поддержки безработных были введены пособия, которые получают семьи с низкими доходами. Размер пособия составляет 50 % регионального прожиточного минимума на ребенка. Это примерно 5,5 тыс. рублей в месяц в зависимости от региона.

Следующая мера предоставила возможность семьям, оказавшимся в затруднительном материальном положении из-за временной потери работы, получить адресные пособия и выплаты, в том числе на детей в возрасте от трех до семи лет, без учета дохода за прошлый период (по действующему порядку нуждаемость в социальных пособиях рассчитывается на основании доходов семьи в период от трех до шести месяцев в зависимости от вида пособия). Это позволило поддержать людей, пострадавших из-за особого порядка работы предприятий в период коронавируса.

С тех пор как в России были приняты ограничительные меры против распространения новой коронавирусной инфекции, государство активно поддерживает представителей бизнеса, столкнувшихся с объективными трудностями. С конца марта по настоящее время федеральные власти приняли несколько наборов таких мер поддержки. Некоторые из них носят системный характер и применяются ко всем организациям и индивидуальным предпринимателям (ИП), другие – только к компаниям, работающим в определенных секторах экономики.

По состоянию на июнь 2020 г. общая стоимость мер фискальной политики государства оценивается в 2,9 трлн рублей (39,77 млрд долларов

США, что эквивалентно 2,7 % ВВП). Данные Министерства финансов Российской Федерации говорят о том, что общая сумма, которая была потрачена на реализацию всех мер первого и второго пакета, составила около 2,1 трлн рублей, в то время как сумма, потраченная на реализацию мер третьего пакета, составила 800 млрд рублей⁶.

Ведущими направлениями налогово-бюджетной политики в России являются: поддержание уровня доходов различных групп населения, поддержка занятости, снижение налоговых условий для деловых операций и обязательство погашать кредитные долги.

Для улучшения ситуации с трудоустройством необходимо активно применять новые методы в сфере занятости. Эксперты портала «Работа.ру» опросили 6700 пользователей сервиса во всех регионах страны и пришли к выводу, что с конца марта 2020 г. число россиян, работающих в компаниях, полностью перешедших на удаленную работу, увеличилось почти в пять раз.

Такая форма работы стала удобной для многих категорий граждан, в том числе для людей с проблемами здоровья или для родителей с детьми. Опыт перевода сотрудников на удаленную работу показал многим работодателям, что до 80 % офисных работников могут работать в этом режиме. Таким образом, даже при сохранении текущего уровня заработной платы работодатели могут значительно сэкономить на офисных расходах, аренде / покупке, наполнении мебелью и электрическими приборами. Удаленная работа является многообещающей формой трудоустройства в сфере информационных технологий и во многих заведениях среднего и высшего образования⁷.

Важно, чтобы права людей, которые работают удаленно, защищались наравне с теми, кто работает в очном режиме. Согласно ст. 312.2 «Особенности заключения и изменения условий трудового договора о дистанционной работе» Трудового кодекса РФ⁸ гражданин может работать дистанционно лишь в случае подписания соответствующего трудового договора. Эта ситуация является одной из причин отсутствия точной информации о количестве граждан, вынужденных перейти на удаленную работу в связи с пандемией. Статистическая же отчетность может быть лишь в случае законодательного закрепления формы занятости работника. Необходимо более детально проработать трудовое законодательство в области дистанционной работы граждан, что в будущем будет способствовать увеличению эффективности деятельности предприятий при минимальных затратах на оборудование рабочих мест.

⁶ Обзор антикризисных мер, применяемых государствами – членами ЕАЭС в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 // Центр макроэкономических исследований НИФИ Минфина России, 2020. URL: <https://nifi.ru/images/FILES/COVID-19/overviewEAEU.pdf> (дата обращения: 26.09.2021).

⁷ См.: Концептуальные аспекты развития экономики России : вызовы и приоритеты / под ред. Е. В. Устюжаниной, М. В. Дубовик. М., 2020.

⁸ Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/d127ca2f8e2b20ba58ac77e3d5b6e4dfef054dc0/ (дата обращения: 27.09.2021).

Видится также возможность заимствования опыта Германии по созданию программы, которая позволяла бы работодателям отправлять своих работников в неоплачиваемый отпуск. При этом их нерабочее время должно быть оплачено из государственного бюджета. Как уже отмечалось, такая политика позволяет сохранить рабочие места без угрозы сокращения граждан.

Практика показала, что эффективность мер поддержки зависит не только от разнообразия, но и их доступности для потенциальных получателей, прозрачности и скорости распределения помощи, а также гибкости этих механизмов с учетом обратной связи представителей всех участников экономической деятельности. В большинстве стран меры поддержки корректировались и модифицировались по мере развития ситуации. России также важно уточнить стандарты и требования для получения поддержки, упростить механизмы выплаты материальной помощи и пособий, сохранить гибкость в выявлении хозяйствующих субъектов, нуждающихся в помощи.

Библиографический список

Васильева Ю. В., Шуралева С. В., Браун Е. А. Правовое регулирование дистанционной работы : проблемы теории и практики / науч. ред. Ю. В. Васильева. Пермь : ПГНИУ, 2021.

Касьяненко Т. С. Трансформация законодательства о дистанционной занятости работников в период пандемии // Северо-Кавказский юрид. вестник. 2020. № 2. С. 5.

Концептуальные аспекты развития экономики России : вызовы и приоритеты / под ред. Е. В. Устюжаниной, М. В. Дубовик. М. : РУСАЙНС, 2020.

Люттов Н. Л. Дистанционный труд : опыт Европейского союза и проблемы правового регулирования в России // Lex Russica. 2018. № 10 (143). С. 10–15.

Обзор антикризисных мер, применяемых государствами – членами ЕАЭС в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 // Центр макроэкономических исследований НИФИ Минфина России, 2020. URL: <https://nifi.ru/images/FILES/COVID-19/overviewEAEU.pdf>

Обзор международной практики поддержки экономики и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса в Армении, Великобритании, Германии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Китае, Нидерландах, США, Финляндии, Франции, Швеции, Южной Кореи, Японии / Т. А. Баженова // Covid-19 и международная практика поддержки экономики и населения. 2021. С. 35–48.

Региональные инициативы обеспечения социально-экономической стабильности в условиях пандемии COVID-19 : меры поддержки бизнеса и обеспечения занятости населения. URL: <https://region.hse.ru/anti-crisis>

Синявская О. В. Обзор международного опыта в поддержке занятости и населения в условиях борьбы с пандемией коронавируса // Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и мире. 2020. С. 6–14.

References

Vasilyeva Yu. V., Shuraleva S. V., Brown E. A. Legal regulation of distance work: problems of theory and practice: monograph / scientific ed. Yu.V. Vasilyeva. Perm : PSNIU, 2021.

Kasyanenko T. S. Transformation of legislation on remote employment of workers during the pandemic // North Caucasian Legal Bulletin. 2020. № 2. P. 1–5.

Conceptual aspects of the development of the Russian economy: challenges and priorities: monograph / edited by E. V. Ustyuzhanina, M. V. Dubovik. M. : RUSAINS, 2020.

Lytov N. L. Remote labor: the experience of the European Union and the problems of legal regulation in Russia // Lex Russica. 2018. № 10 (143). С. 10–15.

Review of anti-crisis measures applied by the EAEU member states during the COVID-19 coronavirus pandemic // Center for Macroeconomic Research of the Ministry of Finance of the Russian Federation, 2020. URL: <https://nifi.ru/images/FILES/COVID-19/overviewEAEU.pdf>

Review of the international practice of supporting the economy and the population in the fight against the coronavirus pandemic in Armenia, Great Britain, Germany, Denmark, Spain, Italy, Kazakhstan, China, the Netherlands, USA, Finland, France, Sweden, South Korea, Japan / Bazhenova T. A. [ed al.] // Covid-19 and international practice of supporting the economy and the population. 2021. P. 35–48.

Regional initiatives to ensure socio-economic stability in the context of the COVID-19 pandemic: measures to support business and ensure employment. URL: <https://region.hse.ru/anti-crisis>

Sinyavskaya O. V. Review of international experience in supporting employment and the population in the fight against the coronavirus pandemic // Analytical Bulletin of the Higher School of Economics on the economic and social consequences of coronavirus in Russia and in the world. 2020. P. 6–14.

Для цитирования:

Буянова А. В. Совершенствование политики занятости и поддержки безработных в России в условиях пандемии COVID-19 // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4 (47). С. 274–281. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3716>

Recommended citation:

Buyanova A. V. Improving the employment policy and support for the unemployed in Russia in the context of the COVID-19 pandemic // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2021. № 4 (47). P. 274–281. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3716>

Высшая школа юриспруденции и администрирования НИУ ВШЭ

Буянова А. В., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: AVBuyanova@mail.ru

Higher School of Law and Administration of the «Higher School of Economics»

Buyanova A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: AVBuyanova@mail.ru