

Пандемия и трудовое право: реакция российских и итальянских властей

Э. Менегатти

Университет Болоньи,
Италия, 40126, Болонья, виа Дзамбони, 33

Е. В. Сыченко

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Авторами рассмотрены изменения в российском и итальянском трудовом праве, принятые в связи с пандемией коронавируса. Предметом исследования выступают меры поддержки работников в период вынужденного приостановления деятельности организаций, а также регулирование дистанционной работы. Анализ мер, принятых российскими и итальянскими властями в связи с приостановлением деятельности многих организацией, показал, что выход из чрезвычайной ситуации был возможен не только путем возложения ответственности за приостановление бизнеса на работодателя. Особенно ценным представляется итальянский опыт возмещения части не полученной заработной платы в связи с приостановлением деятельности организации из государственного Фонда обеспечения заработной платы. Анализ мер, принятых в Российской Федерации и Италии, позволил авторам сделать вывод о том, что российские власти, в отличие от итальянских, не смогли обеспечить своевременное принятие нормативного регулирования временного перехода к дистанционной работе и смешанной формы работы. Рассмотренный проект изменений главы Трудового кодекса РФ о дистанционной работе упрощает процедуру заключения договора о дистанционной работе, исключает норму о возможности установления оснований для расторжения трудового договора в самом договоре, но не предполагает изменения норм об охране труда таких работников. Последнее, по нашему мнению, является серьезным упущением. Полагаем, что установление по общему правилу обязанностей работодателя предоставлять средства труда и следить за выполнением работником требований по охране труда, предусмотренное итальянским регулированием, в большей степени обеспечивает защиту дистанционных работников, чем российские нормы.

Ключевые слова: COVID-19, удаленная работа, безработица, трудовое право, цифровизация.

Введение

Пандемия стала серьезной проверкой для существующей в России системы регулирования труда. Вскоре после начала вызванных коронавирусом ограничений выяснилось, что консервативное регулирование не подходит для таких ситуаций. Стали очевидны невозможность гибкого управления персоналом в этот период и наличие в законодательстве огромных пробелов в области регулирования перевода работников на дистанционную работу, обмена документами между сторонами трудового договора в электронном виде, регламентации удаленной работы. С введением режима «нерабочих дней» возникло множество вопросов о толковании этого понятия и его месте в системе регулирования труда.

В течение периода март — июнь 2020 года Правительство и Министерство труда и социального развития провели значительную работу по принятию временного регулирования отдельных вопросов (выплата пособий по временной нетрудоспособности¹, по безработице², вахтовый метод работы³) и по разъяснению порядка применения трудового законодательства в новых условиях⁴. В рамках настоящей статьи мы рассмотрим изменения, введенные в российское трудовое право в связи с проблемой коронавируса и сравним реакцию российских властей в этой области с теми мерами, которые были предприняты в Италии. Учитывая широкое разнообразие принятых мер, предмет настоящего исследования будет ограничен мерами поддержки работников в период вынужденного приостановления деятельности организаций, а также регулированием дистанционной работы.

Италия была выбрана в качестве объекта сравнения, поскольку именно эта страна стала первой и наиболее пострадавшей от данного заболевания в Европе, а степень распространенности заболевания была сопоставима с российской.

Основное исследование

1. Меры поддержки работников в период вынужденного приостановления деятельности организаций

1.1. Российский опыт

Ключевым нововведением периода пандемии в России стало установление указами Президента РФ⁵ периода нерабочих дней с сохранением заработной

¹ Постановление Правительства РФ от 1 апреля 2020 г. № 402 «Об утверждении Временных правил оформления листков нетрудоспособности, назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности в случае карантина застрахованным лицам в возрасте 65 лет и старше»; Постановление Правительства РФ от 18 марта 2020 г. № 294 «Об утверждении временных правил оформления листков нетрудоспособности, назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности в случае карантина». — Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.06.2020).

² Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2020 г. № 460 «Об утверждении Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными»; Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2020 г. № 485 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. № 346 и приостановлении действия отдельных положений Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными».

³ Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2020 г. № 601 «Об утверждении Временных правил работы вахтовым методом».

⁴ См., например: Вопросы-ответы по организации работы и соблюдению прав работников в период нерабочей недели. 02.04.2020. URL: <https://mintrud.gov.ru/employment/54> (дата обращения: 20.06.2020).

⁵ Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»; Указ Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней»; Указ Президента РФ от 28 апреля 2020 г. № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемио-

платы и «подгонка» регулирования под это новое понятие путем разъяснений и комментариев Минтруда РФ. В связи с тем, что тема нерабочих дней утратила актуальность, а также в связи с наличием многочисленных комментариев, сделанных экспертами «КонсультантПлюс»⁶ и «Гарант»⁷, большой научный интерес представляет вопрос о возможных альтернативных путях решения проблемы приостановления или сокращения деятельности организаций в связи с карантинном. Установление нерабочих дней привело к тому, что проблема прекращения деятельности организаций была решена за счет бизнеса. Кроме того, что работодатели должны были сохранять заработную плату работников за этот период, были приняты минимальные послабления в области выплаты взносов в государственные фонды⁸. Меры государственной поддержки были незначительны и varied, например, в форме предоставления безвозмездных субсидий малым и средним предприятиям из 11 пострадавших отраслей в размере 12 130 руб. на каждого сотрудника в случае, если на момент подачи заявления количество работников сохранено на прежнем уровне по сравнению с предыдущим месяцем либо сокращено не более чем на 10 %⁹.

Совершенно очевидно, что подобной помощи недостаточно и что перекалывание ответственности за выплату заработной платы в период приостановления деятельности организаций в силу Указа Президента РФ на плечи бизнеса чрезвычайно негативно отразилось на экономической ситуации в стране (Ахмеджанова, 2020). Уровень безработицы в мае 2020 года составил 6,1 % от рабочей силы после 5,8 % в апреле 2020 года, что является максимальным значением с марта 2012 года¹⁰. Можно было бы предположить, что рост официальной безработицы связан с временным увеличением пособия по безработице. При этом официальные данные Росстата за май 2020 года свидетельствуют о сокращении рабочей силы по срав-

логического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

⁶ По 30 апреля, а также с 6 по 8 мая 2020 г. для основной части населения были установлены нерабочие дни с сохранением заработной платы. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_348585/0c820136f02a160542c758d943e20103d86d7b87/%20 (дата обращения: 20.06.2020).

⁷ Нерабочие дни с 30 марта по 30 апреля и с 6 по 8 мая 2020 г. в вопросах и ответах (подготовлено экспертами компании «Гарант», 2020 г.). URL: <https://base.garant.ru/77398903/> (дата обращения: 20.06.2020).

⁸ Для организаций и ИП, включенных в Единый реестр МСП, с 1 апреля и до конца 2020 года совокупный объем страховых взносов снижается с 30 до 15 %. Ставка взносов в ПФР составит 10 %, в ФОМС — 5 %. Взносы в ФСС (по нетрудоспособности и материнству) не уплачиваются. См.: Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (дата обращения: 20.06.2020).

⁹ Постановление Правительства РФ от 24 апреля 2020 г. № 576 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции».

¹⁰ Безработица в России выросла до максимума за восемь лет. 19.06.2020. URL: <https://www.rbc.ru/economics/19/06/2020/5eecd9db9a7947e77b3bc058> (дата обращения: 20.06.2020).

нению с данными за май 2019 года на 1520 тысяч человек¹¹. В период пандемии Конфедерация труда России опубликовала онлайн-петицию, в которой призывала Правительство РФ оплачивать нерабочие дни из Фонда социального страхования Российской Федерации¹². Эту петицию подписали более 160 тысяч человек. Полагаем, что данное предложение было чрезвычайно актуальным и могло спасти многих работников от увольнений. Подобная схема была использована в различных европейских странах (Risak, 2020).

1.2. Опыт Италии

После объявления 30 января 2020 г. Всемирной организацией здравоохранения международного чрезвычайного положения в области общественного здравоохранения Правительство Италии объявило о чрезвычайном положении уже 31 января 2020 г., почти за месяц до того, как возникла крупная вспышка коронавируса. Первые меры по сдерживанию эпидемии были приняты 23 февраля с целью ограничения передвижения людей и обеспечения социальной изоляции; затем сфера охвата этих мер — географическая и по объему — была расширена, вплоть до объявления 22 марта 2020 г. о приостановлении всех неосновных видов деятельности.

В этих условиях многие конституционные свободы были ограничены, в том числе право на труд и на ведение предпринимательской деятельности. Почти беспрецедентное ограничение гражданских прав было поддержано учеными¹³, поскольку было направлено на сохранение важнейшего из прав, превалирующим над любым другим, — права на жизнь (Pallante, 2020). Точнее, по смыслу ст. 32 Конституции Италии¹⁴, здоровье является «основополагающим правом личности и коллективным интересом».

Ограничения были ослаблены с 4 мая, когда Италия вступила в так называемую фазу 2. Почти полное открытие предпринимательской деятельности состоялось 18 мая; оставшиеся ограничения, в основном касающиеся перемещения лиц через регионы внутри национальных границ, а также из других стран, были сняты 3 июня, когда начался так называемый этап 3.

С точки зрения правительства, поддержанной некоторыми учеными, прекращение неосновных видов деятельности было неизбежным, поскольку обычные или даже чрезвычайные меры по охране здоровья и техника безопасности были бы не в состоянии справиться со вспышкой (Ales, 2020).

В итальянском подходе к распределению нагрузки между бизнесом и государством в период прекращения или ограничения деятельности организаций интерес

¹¹ Занятость и безработица в Российской Федерации в мае 2020 года (по итогам обследования рабочей силы). URL: https://rosstat.gov.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/119.htm (дата обращения: 20.06.2020).

¹² Принять меры по поддержке работников в условиях пандемии. URL: <https://www.change.org/p/принять-меры-по-поддержке-работников-в-условиях-пандемии> (дата обращения: 20.06.2020).

¹³ Озабоченность юристов была в большей степени вызвана техническими средствами, используемыми правительством (Bellavista, 2020).

¹⁴ Costituzione Della Repubblica Italiana. Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 1947, n. 298. URL: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana.pdf (дата обращения: 20.06.2020).

представляют две меры: дополнительный родительский отпуск и компенсации работникам в случае перехода на режим неполного рабочего времени.

1.2.1. Родительский отпуск

С учетом перехода деятельности всех образовательных и детских учреждений в дистанционный режим, а также необходимости финансовой поддержки населения Правительство Италии, в отличие от российского, приняло меры к предоставлению родителям внеочередного отпуска¹⁵. Первоначально он составлял 15 дней и мог быть использован с 5 марта 2020 г. Этот период был продлен декретом, принятым в середине мая, до 30 дней, которые должны были быть использованы к 31 июля — августу. Для родителей, имеющих детей в возрасте до 12 лет, отпуск оплачивался в размере 50% от заработной платы из государственных фондов, находящихся в ведении Национального института социального обеспечения (INPS); если дети в возрасте от 12 до 15 лет, то отпуск не оплачивается. Каждый родитель может взять отпуск, но не оба одновременно. Стоит отметить, что вместо отпуска семьи могут получить ваучер на услуги няни. Общая сумма ваучера составляла 600 евро (1000 евро для медицинских работников), а затем, начиная с мая, была увеличена до 1200 евро (2000 евро для медицинских работников). Интересно, что аналогичное право при определенных условиях распространяется на самозанятых и фрилансеров.

1.2.2. Компенсации работникам в случае перехода на режим неполного рабочего времени и приостановления деятельности работодателя

Основные меры по поддержке бизнеса и работников содержались в Декрете-законе, принятом 17 марта 2020 г., преобразованном в Закон № 27 от 24 апреля 2020 г. Этот акт был назван «Cura Italia», в дословном переводе с итальянского — «Заботьтесь об Италии». Акт предоставил самозанятым работникам, сезонным работникам в сфере туризма, курортов, развлечений и сельского хозяйства пособие в размере 600 евро в марте 2020 г.¹⁶. Дополнительные меры поддержки были предусмотрены Декретом-законом № 34 от 19 мая 2020 г.¹⁷, в соответствии с которым правительство выделило 155 млрд евро на борьбу с беспрецедентным кризисом, вызванным распространением пандемии. Согласно данному акту, самозанятым работникам, сезонным работникам в сфере туризма, курортов, развлечений и сель-

¹⁵ Decreto-legge 17 marzo 2020 “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19” (GU Serie Generale n. 70 del 17-03-2020). URL: <http://www.governo.it/it/articolo/decreto-legge-17-marzo-2020/14333> (дата обращения: 20.06.2020).

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”. (20G00052) (GU Serie Generale n. 128 del 19-05-2020. Suppl. Ordinario n. 21). URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sg> (дата обращения: 20.06.2020).

ского хозяйства за апрель были выплачены пособия за апрель и май 2020 года. Пособие выплачивалось Национальным агентством социального обеспечения (INPS).

Кроме того, из данного фонда производились выплаты тем работникам, чья работа не могла быть продолжена в связи с карантином и не могла быть переведена в дистанционный формат¹⁸. Размер выплаты составляет 80 % от заработной платы. Максимальные суммы выплаты установлены в зависимости от уровня получаемой заработной платы: если заработная плата сотрудника составляла 2159,48 евро в месяц или меньше, то максимальная сумма составляет 998,18 евро в месяц, если заработная плата превышает эту сумму, то оплата составит 1199,72 евро.

Предприятия, использующие данную схему возмещения заработной платы, обязаны уплачивать взнос в Национальное агентство социального обеспечения в размере от 1,7 до 4,7 % от заработной платы в зависимости от сектора и от количества работников. Также в обычных условиях они обязаны выплачивать дополнительные взносы в случае получения работниками данной выплаты из фонда. Размер дополнительного взноса составляет от 9 до 15 %. Стоит отметить, что организации, приостановившие деятельность в связи с пандемией, освобождены от уплаты дополнительного взноса (Gaglione et al., 2020).

Кроме того, значительную поддержку получили работодатели, которые были вынуждены сократить рабочее время в связи с пандемией. В Италии действует хорошо зарекомендовавшая себя программа краткосрочной поддержки занятости, в соответствии с которой работники получают из государственного фонда гарантии заработной платы (Cassa integrazione guadagni) субсидию, пропорциональную сокращению рабочего времени, — как правило, это 80 % их заработной платы с предельной суммой (около 1400 евро). Работники получают авансовые выплаты от фирм, в том же месяце, когда происходит сокращение рабочего времени, с тем чтобы обеспечить непрерывность доходов. В этом случае работодатели могут удерживать суммы, выплачиваемые работникам, из взносов в систему социального обеспечения, начиная со следующего месяца. Как правило, данная гарантия распространялась на предприятия промышленного сектора и предприятия, на которых занято не менее 15 работников, при условии проведения предварительной информационной консультации с представителями профсоюзов и профсоюзов.

Начиная с середины марта данная схема была распространена почти на всех работодателей, затронутых кризисом COVID-19, за редкими исключениями (например, домашние работники). Кроме того, была упрощена процедура его получения. В частности, с середины апреля обязательное требование к проведению процедуры консультирования было исключено. В соответствии с новыми правилами, принятыми 19 мая 2020 г. (№ 128), продолжительность выплат ограничена 9 неделями с возможностью продления еще на 4 недели в период с сентября по октябрь 2020 года¹⁹.

¹⁸ См.: Italy: Wage guarantee fund, solidarity agreements, bilateral bodies and wage guarantee fund in derogation. URL: http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/Data%20reports%20and%20studies/Reports%20and%20studies%20from%20EUROFOUND/20101213-023841_EUROFOUND_Wage_fund_Italy_Nov10pdf.pdf (дата обращения: 20.06.2020).

¹⁹ Decreto-legge recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. URL: http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/DL_20200520.pdf (дата обращения: 12.07.2020).

По заявлению работодателя, выплаты работникам могут производиться непосредственно фондом, что позволяет снизить финансовый груз предприятия.

Отметим, что выплаты из данного фонда получили, по последним данным, 7,3 млн работников, что составляет почти треть от общего числа занятых в Италии²⁰.

В условиях обеспечения со стороны государства заработка, утраченного в связи с приостановлением деятельности организаций, логичной мерой поддержки занятости было введение запрета на увольнение работников по экономическим причинам в период с 17 марта по 16 августа 2020 г. Данный период, согласно законопроекту, обсуждаемому в настоящее время в парламенте²¹, может быть продлен до конца 2020 года. Цель поддержки занятости, однако, была достигнута лишь частично, поскольку этот запрет распространялся только на «стандартных» работников, работающих по бессрочным договорам. Согласно последним статистическим данным, многие временные, сезонные работники, а также экономически зависимые подрядчики и, очевидно, работники неформального сектора стали безработными²².

Рассмотренный опыт Италии позволяет сделать следующий вывод: наличие в государстве страхового механизма, способного поддерживать бизнес в период вынужденной приостановки деятельности и сокращения рабочего времени, позволяет решать проблемы содержания работников без возложения чрезмерного бремени на работодателя. Временный запрет на увольнения, который был провозглашен и в России разъяснениями Минтруда²³, наряду с возложением обязанности сохранения заработной платы в период нерабочих дней и запретом оформления простоя в данный период²⁴, является чрезвычайным бременем для любого работодателя и полным переключением ответственности с «социального государства» на плечи бизнеса. Сравнение статистики снижения количества занятого населения в России и Италии позволяет со всей очевидностью отметить, что итальянские меры по поддержке бизнеса в гораздо большей степени достигли цели сохранения занятости.

2. Переход к дистанционной занятости

2.1. Опыт России: дистанционная работа и электронный документооборот

Регулирование дистанционного труда в период пандемии стало предметом пристального внимания как правительства, так и общественности. До этого события многие ученые писали о проблемах и пробелах регулирования труда дистанци-

²⁰ Cig, Inps: al 7 luglio pagate 7,3 milioni di prestazioni su 7,6 milioni. 10.07.2020. URL: <https://www.italiaoggi.it/news/cig-inps-al-7-luglio-pagate-7-3-milioni-di-prestazioni-su-7-6-milioni-202007101833191578> (дата обращения: 12.07.2020).

²¹ Данные на 1 августа 2020 г.

²² Согласно данным Итальянского национального института статистики (ISTAT), в апреле 2020 года количество безработных выросло на 270 000 по сравнению с прошлым месяцем. Особенно стоит отметить резкий рост неработающих граждан и не стремящихся найти работу, их количество увеличилось на более чем 700 000 человек. См.: Documenti con tag: Occupati e disoccupati. URL: <https://www.istat.it/it/archivio/occupati+e+disoccupati> (дата обращения: 12.07.2020).

²³ Вопросы-ответы по организации работы и соблюдению прав работников в период нерабочей недели.

²⁴ Письмо Минтруда России от 23 апреля 2020 г. № 14-2/10/П-3710.

онных работников, но не были услышаны (Бикметов, 2013; Васильева и др., 2016; Парягина, Барнакова, 2017; Стребкова, 2020). Но, как говорится, нет худа без добра. Таким «добром» стало осознание необходимости сужения специальных норм о труде дистанционных работников и упрощения порядка заключения трудовых договоров. Кроме того, условия карантина ярко обозначили следующие пробелы в регулировании: возможность перевода на дистанционную работу, порядок установления смешанной дистанционной занятости. Первым проектом, направленным на частичное решение данных проблем, стал проект, предложенный Московской городской думой 27 мая 2020 г.²⁵ Он предусматривал включение в трудовой договор возможности временного или частичного выполнения работником своей работы в дистанционной форме и фиксировал определенные требования к этому договору (изменения предполагалось внести в ст. 57 ТК РФ). Данный проект не решал все возникшие на практике сложности с переводом работников на удаленную/дистанционную работу и был отозван после того, как в июне 2020 года группа депутатов внесла иной проект изменений ТК РФ²⁶ в данной сфере. Новый проект предполагает масштабные изменения главы о регулировании дистанционной работы и вводит понятия временной дистанционной (удаленной) работы и комбинированной дистанционной (удаленной) работы. Кроме того, предполагается значительно упростить подход к регулированию дистанционной работы, отказавшись от требования подписывать трудовой договор о дистанционной работе с использованием квалифицированной электронной цифровой подписи (ЭЦП), от требования направления работодателю оригиналов документов для предоставления обязательного страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, об указании рабочего места как об одном из условий трудового договора о дистанционной работе. Одним из важнейших предлагаемых изменений является распространение на дистанционных работников общего порядка расторжения трудового договора путем отмены возможности определения в трудовом договоре оснований для расторжения трудового договора по инициативе работодателя.

Кроме того, проектом вводится модное право «быть офлайн». Впервые данное право было закреплено во Франции (буквально: «право на отключение» — «droit à la déconnexion») в 2016 году (сейчас ст. 2242-17 Трудового кодекса Франции²⁷) (Timellini, 2020, 121). Согласно данной статье, условия полного осуществления работником своего права на отключение должны быть одним из пунктов ежегодных переговоров о профессиональном равенстве между женщинами и мужчинами и качестве жизни на рабочем месте. В случае отсутствия соглашения работодатель должен самостоятельно определить порядок реализации данного права. Отметим, что французский Трудовой кодекс не содержит определения права «на отключение». Рассматриваемый проект изменений в ТК РФ предлагает, во-первых, закрепить «отсутствие обязанности отвечать на запросы работодателя, сделанные в любой

²⁵ Проект Федерального закона № 966659-7 «О внесении изменений в статью 57 Трудового кодекса Российской Федерации».

²⁶ Проект Федерального закона № 973264-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной и удаленной работы».

²⁷ Code du travail. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072050/ (дата обращения: 12.07.2020).

форме, вне времени, установленного порядком взаимодействия», во-вторых, содержит ст. 312.7 о взаимодействии работодателя с дистанционным работником и работником, находящимся в режиме временной дистанционной (удаленной) работы, в период времени отдыха работника. Данная статья закрепляет право работника на неприкосновенность времени отдыха и предусматривает исключительные основания для «взаимодействия» с работником, время такого взаимодействия включается в рабочее время и подлежит оплате как сверхурочная работа.

Представляется, что данные нормы являются по существу повторением общих норм ТК РФ о времени отдыха, рабочем времени, порядке привлечения к сверхурочной работе. Мы полагаем, что нет необходимости введения понятия «взаимодействия» между дистанционным работником и работодателем. Существующее понятие рабочего времени, то есть времени, в течение которого работник должен исполнять трудовые обязанности (ст. 91 ТК РФ), охватывает ситуации такого взаимодействия.

Статья 312.2 проекта также представляет интерес. Согласно предложенному изменению, работник имеет право использовать в рамках дистанционной работы свое личное оборудование, программно-технические средства, средства защиты информации, при этом в трудовом договоре может быть предусмотрена обязанность использования технических средств работодателя. Порядок компенсации расходов, связанных с использованием работником личного оборудования, согласно проекту, *может* предусматриваться в коллективных договорах, локальных нормативных актах, принимаемых с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации, трудовых договорах о дистанционной работе. Полагаем, что использование законодателем метода дозволения при определении порядка выплаты компенсации не отвечает цели защиты интересов работника и в условиях отсутствия нормативного порядка может создать ситуацию правовой неопределенности.

Стоит отметить, что вынужденный переход к дистанционному формату работы обозначил ту область, изменения в которой давно назрели, — использование в кадровой работе электронных документов. Федеральный закон № 122-ФЗ от 24 апреля 2020 г. «О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой», заложил основу для проведения эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой, без дублирования на бумажных документах. Эксперимент продлится до 31 марта 2021 г. и направлен на создание условий для внесения дальнейших изменений в Трудовой кодекс РФ, предусматривающих замену необходимой письменной формы всех документов, связанных с работой, и «живой» подписи, электронными документами и электронной подписью как работодателя, так и работника. Участие работодателей и работников в этом эксперименте является добровольным, и работник может в любое время отозвать свое согласие.

Другой инициативой, направленной на обеспечение цифровизации трудовых отношений и упрощения перехода к дистанционной работе, стал законопроект о внесении изменений в Трудовой кодекс²⁸, вводящий понятие «юридически зна-

²⁸ Проект Федерального закона № 736455-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации».

чимых сообщений». Согласно пояснительной записке к законопроекту, такими сообщениями являются любые акты взаимодействия между сторонами трудового договора, совершаемые ими в целях передачи определенной юридически значимой информации. Новые статьи 15.1–15.3 ТК РФ содержат общие положения о юридически значимых сообщениях и предполагают возможность уведомления работника с использованием электронных или иных технических средств. Согласно проекту, требования к техническим средствам будут определяться Правительством РФ, если иное не предусмотрено трудовым договором, локальным нормативным актом, коллективным договором или соглашением. Интересно отметить, что проект допускает возможность отказа работника от обмена сообщениями с помощью электронных либо иных технических средств в любой момент после заключения трудового договора. Указанная норма, на наш взгляд, может свести к нулю прогрессивную норму о возможности уведомлений работника в электронной форме и затруднит кадровое делопроизводство. Данный законопроект 22 июня 2020 г. должен быть направлен в Российскую трехстороннюю комиссию по регулированию социально-трудовых отношений, вступление в силу законопроекта предполагается с 1 октября 2020 г.

2.2. Опыт Италии

В Италии, как и в большинстве стран, одним из средств борьбы с чрезвычайными ситуациями в области общественного здравоохранения стал переход к дистанционной работе. В Италии действует комплексное регулирование такой работы. Оно включает довольно старое законодательство о надомной работе²⁹, законодательное регулирование дистанционной работы в государственном секторе³⁰ и коллективные договоры, распространяющиеся на частный сектор³¹. Основная цель этих нормативных актов — предотвратить неправильную классификацию дистанционных работников в качестве независимых подрядчиков, учитывая ослабление контроля работодателя, а также предусмотреть специальные правила охраны труда, регулирования рабочего времени и неприкосновенности частной жизни работников. Ключевым моментом, определяющим понятие дистанционной работы, является выполнение трудовых обязанностей по месту жительства работника, вне места нахождения работодателя.

Учитывая чрезвычайно урезанный подход к регулированию обязанностей работодателя в области охраны труда дистанционных работников в России, наи-

²⁹ Legge 18 dicembre 1973, n. 877 (in Gazz. Uff., 5 gennaio, n. 5) “Nuove norme per la tutela del lavoro a domicilio”. URL: https://www.cliclavoro.gov.it/Normative/Legge_18_dicembre_1973_n.877.pdf (дата обращения: 12.07.2020).

³⁰ Art. 4, Legge 16 giugno 1998, n. 191 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff., 20 giugno, n. 142) Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. URL: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/981911.htm> (дата обращения: 12.07.2020).

³¹ Прежде всего, это межотраслевое соглашение, подписанное 9 июня 2004 г., в осуществление Европейского рамочного соглашения, заключенного 16 июля 2002 г. См.: Accordo Interconfederale 9 giugno 2004. per il recepimento dell'accordo-quadro europeo sul telelavoro concluso il 16 luglio 2002 tra UNICE/UEAPME, CEEP e CES. URL: https://www.cliclavoro.gov.it/aziende/documents/accordo_interconfederale_telelavoro_9_6_2004.pdf (дата обращения: 12.07.2020).

большой интерес представляет изучение аналогичных обязанностей в Италии. На работодателя в случае дистанционной работы возлагаются те же обязанности в области охраны труда, что и в случае домашней работы. Согласно Сводному закону об охране труда³², домашние работники должны получать от своих работодателей информацию и обучение по вопросам безопасности и рисков для здоровья, а также по связанным с ними защитным и профилактическим мерам. Работники также должны быть обеспечены необходимыми средствами индивидуальной защиты (СИЗ), а при использовании машин или инструментов, предоставленных работодателем, в обязанности последнего входит обеспечение соответствия средств труда предписаниям охраны труда³³.

Согласно межотраслевому соглашению от июня 2004 года и Президентскому указу от 1999 года для государственного сектора, если дистанционный труд регулярно выполняется работником, работодатель, как правило, обязан:

- 1) предоставлять в распоряжение, устанавливать и обслуживать необходимые инструменты;
- 2) покрывать расходы, связанные с работой (то есть подключение к Интернету, программное обеспечение, ремонт инструментов);
- 3) предоставить работнику необходимую техническую поддержку.

Работодатель обязан обеспечить соответствие оборудования правилам охраны труда, информировать и обучать работников безопасному выполнению работ. Ключевое отличие от российского подхода (ст. 312.3 ТК РФ) заключается в том, что работодатель в целях проверки соблюдения работником правил охраны труда должен иметь доступ к месту выполнения дистанционной работы с предварительным уведомлением работника. Аналогичное право дается представителям работников и государственным инспекторам.

Совсем недавно, в 2017 году, после разработки коллективного соглашения, законодатель решил регламентировать «гибкую» работу³⁴. Под гибкой работой понимается особый режим выполнения трудовых обязанностей, организованный по этапам, циклам и целям, без жестких ограничений по времени и месту, возможно с использованием технологических инструментов для выполнения работы, частично вне помещений предприятия, а также без фиксированного места.

Как и в случае дистанционной работы, средства труда предоставляются работодателем, который несет ответственность за их надлежащее функционирование и безопасность. Перечисленные выше обязанности работодателя в области охраны труда дистанционных работников распространяются и на гибкую работу. Кроме

³² Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2008/04/30/008G0104/sg> (дата обращения: 12.07.2020).

³³ Рабочие инструменты не обязательно должны предоставляться работодателем. Использование инструментов работника не исключает его квалификацию как «работника» по смыслу п. 1 ст. 1 закона № 877 1973 года.

³⁴ Legge 22 maggio 2017 n. 81 (in Gazz. Uff., 13 giugno 2017, n. 135) “Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato”. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/13/17G00096/sg> (дата обращения: 12.07.2020).

того, согласно закону 2017 года, работодатель должен раз в год предоставлять работнику письменное заявление с указанием общих и специфических рисков, связанных с конкретным способом выполнения работы вне места нахождения работодателя.

Согласно закону 2017 года, для регулирования гибкой работы (то есть порядка контроля работодателем времени отдыха, права быть «офлайн», или права «на отключение») требуется специальное соглашение между сторонами, дополняющее трудовой договор.

До пандемии фактическое использование гибкой работы в государственном секторе было минимально. В частном секторе были проведены интересные эксперименты в крупных компаниях в результате коллективных переговоров на уровне компаний, хотя общее число задействованных работников было не очень значительным³⁵.

Со вспышкой COVID-19 этот метод работы стал очень популярен³⁶. Начиная с середины марта он стал обычным способом выполнения работы как в частном, так и в государственном секторе. Чтобы упростить переход к гибкой работе, большинство обычных правил, предусмотренных ранее упомянутым законом 2017 года, были отменены. Так, в настоящее время нет необходимости в индивидуальном соглашении, и работодатель может в одностороннем порядке установить режим гибкой работы, в рамках ограничений, установленных законом. Другое важное новшество касается рабочего места: согласно закону 2017 года, гибкая работа должна выполняться частично вне рабочих помещений, «без фиксированного места», в настоящее же время нормы, принятые в связи с пандемией, предписывают выполнение трудовых функций обязательно по месту жительства работника. Как отмечают многие комментаторы, система «гибкой» работы, введенная в связи с пандемией, гораздо больше похожа на традиционную дистанционную работу, чем на «гибкую», и имеет иное обоснование: охрана здоровья населения, а не улучшение баланса между работой и личной жизнью и конкурентоспособность компаний (Zoppoli, Monda, 2020; Alessi, Vallauri, 2020, 135).

В связи с ослаблением предписаний в отношении социальной изоляции и с возобновлением предпринимательской деятельности решение вопроса о дистанционной работе в частном секторе перешло от почти обязательного к «рекомендованному». В частности, этот вопрос был включен в последний Протокол

³⁵ По данным Инновационной цифровой обсерватории Миланского политехнического университета, в октябре 2019 года число работников, занятых в частном секторе, составляло около 570 000 человек. См.: Cresce il numero degli smart worker italiani: 570mila (+20%) lavoratori più soddisfatti degli altri. URL: <https://www.osservatori.net/it/ricerche/comunicati-stampa/cresce-il-numero-degli-smart-worker-italiani-570mila-plus20-lavoratori-piu-soddisfatti-degli-altri> (дата обращения: 12.07.2020).

³⁶ Ряд правительственных мер следовали друг за другом, постепенно расширяя сферу охвата параллельно с распространением вспышки, начиная с Декрета-закона № 6 от 23 февраля 2020 г. и заканчивая Указом премьер-министра от 26 апреля 2020 г. См.: Decreto-Legge 23 febbraio 2020, n. 6 Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (20G00020) (GU Serie Generale n.45 del 23-02-2020). URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/23/20G00020/sg> (дата обращения: 12.07.2020); Decreto Del Presidente Del Consiglio Dei Ministri, 26 aprile 2020. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/27/20A02352/sg> (дата обращения: 12.07.2020).

Правительства с социальными партнерами о предписаниях в отношении охраны здоровья и безопасности³⁷. Эта рекомендация, полагаем, останется до тех пор, пока будет существовать угроза распространения вируса COVID-19. Что касается государственного сектора, то гибкая работа останется обычным способом выполнения работы, за исключением тех видов деятельности, «которые обязательно требуют физического присутствия на рабочем месте», до окончания чрезвычайного эпидемиологического положения³⁸.

Итальянский опыт регулирования дистанционной и гибкой работы позволяет сделать следующий вывод: установление по общему правилу обязанностей работодателя предоставлять средства труда и следить за выполнением работником требований по охране труда практически реализуемо и направлено на обеспечение более справедливой дифференциации регулирования труда этих категорий работников. Исключение этой обязанности в области охраны труда в России, по нашему мнению, является упущением законодателя. Подобное исключение из общих обязанностей работодателя в области охраны труда может повлечь за собой причинение вреда здоровью работника в результате, например, недостаточного освещения рабочего места, использования устаревшей компьютерной техники и т. п.

Кроме возможности проверки работодателем соблюдения дистанционным работником требований по охране труда, интерес представляет итальянский режим «гибкой работы» и его широкое использование в период пандемии. В отличие от российского правительства, итальянские власти смогли в кратчайшие сроки обеспечить нормативную основу для перехода к «гибкой» работе (в нашем понимании — к «дистанционной работе»). Своевременное принятие подобной меры позволило создать понятное и прозрачное регулирование и, очевидно, в гораздо большей степени отвечало интересам работников, чем призывы Минтруда перейти к дистанционной работе в условиях отсутствия законной возможности изменить в одностороннем порядке условия трудового договора с «нормального» труда на дистанционный. Кроме того, подобный режим смог обеспечить в Италии не только социальную изоляцию работников, но и постепенное возвращение к нормальной жизни путем возможности сочетания работы по месту нахождения работодателя и по месту жительства работника.

Выводы

Анализ мер, принятых российскими и итальянскими властями в связи с распространением коронавируса, показал, что выход из чрезвычайной ситуации был возможен не только путем возложения ответственности за приостановление бизнеса на работодателя. Особенно ценным представляется итальянский опыт возмещения части неполученной заработной платы в связи с приостановлением де-

³⁷ Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Protocollo-24-aprile-2020-condiviso-misure-di-contrasto%20Covid-19.pdf> (дата обращения: 12.07.2020).

³⁸ Decreto-legge 17 marzo 2020 “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”. Art. 87. URL: <http://www.governo.it/it/articolo/decreto-legge-17-marzo-2020/14333> (дата обращения: 20.06.2020).

тельности организации в период карантина посредством страхового механизма, рассмотренного в части первой настоящей работы. В России давно назрела проблема недостаточности размера пособия по безработице, которая, на наш взгляд, может быть решена путем реформирования пособия по безработице в страховую выплату. В страховой взнос на случай безработицы может быть также включено страхование на случай временного прекращения деятельности работодателя по не зависящим от него причинам.

Рассмотренные российские меры по реформированию трудового права для обеспечения его большего соответствия потребностям цифровизации и возможности перехода к дистанционной форме работы являются чрезвычайно важными новшествами. К сожалению, российские власти, в отличие от итальянских, не смогли обеспечить своевременного принятия нормативного регулирования временного перехода к дистанционной работе. Рассмотренный в настоящей статье проект изменений в главу ТК РФ о дистанционной работе не предполагает изменения норм об охране труда таких работников, что, на наш взгляд, является серьезным упущением.

Полагаем, что установление по общему правилу обязанностей работодателя предоставлять средства труда и следить за выполнением работником требований по охране труда, предусмотренное итальянским регулированием, направлено на обеспечение более справедливой дифференциации регулирования труда этих категорий работников.

Библиография

- Ахмеджанова, Рузана. 2020. *Счет пошел на триллионы: сколько российский бизнес потеряет из-за пандемии*. 28.03.2020. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/396055-schet-poshel-na-trilliony-skolko-rossiyskiy-biznes-poteryaet-iz-za-pandemii> (дата обращения: 20.06.2020).
- Бикметов, Рустам. 2013. «Особенности обеспечения требований охраны труда дистанционных работников. Возможные противоречия в обеспечении социальной защиты дистанционных работников, пострадавших в результате травмы на производстве и профзаболеваний.» *Трудовое право в России и за рубежом* 3.
- Васильева, Юлия, Шуралева, Светлана, Браун, Елена. 2016. *Правовое регулирование дистанционной работы: проблемы теории и практики*. Пермь, Пермский государственный национальный исследовательский университет.
- Парягина, Ольга, Барнакова, Елена. 2017. «Дистанционный труд: особенности и проблемы правового регулирования.» *ГлаголЪ правосудия*. 2: 3–6.
- Стребкова, Анна. 2020. «Дистанционный труд: развитие, проблемы, перспективы.» *Вопросы российской юстиции* 7: 374–381.
- Ales, Edoardo. 2020. “Quale welfare ai tempi della Pandemia.” *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale* 2: 429–438.
- Alessi, Cristina, Vallauri, Maria Luisa. 2020. “Il lavoro agile alla prova del Covid-19.” *Covid-19 e diritti dei lavoratori*. Eds O. Bonardi, U. Carabelli, M. D’Onghia, L. Zoppoli. Roma: Ediesse: 135.
- Bellavista, Alessandro. 2020. “Normativa emergenziale e diritti fondamentali.” *Covid-19 e diritti dei lavoratori*. Eds O. Bonardi, U. Carabelli, M. D’Onghia, L. Zoppoli. Roma: Ediesse: 37–50.
- Gaglione, Chiara, Purificato, Ilaria, Rymkevich, Olga. 2020. “COVID-19 and Labour Law: Italy.” *Italian Labour Law e-Journal* 1 (13). URL: <https://illeg.unibo.it/article/view/10793> (дата обращения: 20.06.2020).
- Pallante, Francesco. “Il diritto costituzionale e l'emergenza Covid-19.” *Covid-19 e diritti dei lavoratori*. Eds O. Bonardi, U. Carabelli, M. D’Onghia, L. Zoppoli. Roma: Ediesse: 21–22.
- Risak, Martin. 2020. “COVID-19 and Labour Law: Austria.” *Italian Labour Law e-Journal* 1 (13). URL: <https://illeg.unibo.it/article/view/10793> (дата обращения: 20.06.2020).

- Timellini, Caterina. 2020. "Disconnection: A Right in a Phase of Progressive Definition." *New Forms of Employment: Current Problems and Future Challenges*. Eds J. Wratny, A. Ludera-Ruszel. Wiesbaden: Springer Nature: 119–136.
- Zoppoli, Lorenzo, Monda, Pasquale. 2020. "Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni". *Diritto delle Relazioni Industriali*. (В печати.)

Контактная информация:

Эмануэле Менегатти — д-р юрид. наук, проф.; e.menegatti@unibo.it
Елена Вячеславовна Сыченко — канд. юрид. наук, доц.; e.sychenko@mail.ru

Pandemic and labour law: the reaction of Russian and Italian authorities

E. Menegatti

University of Bologna,
33, Via Zamboni, Bologna, 40126, Italy

E. V. Sychenko

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

The authors consider the changes in Russian and Italian labour law adopted in connection with the coronavirus pandemic. The measures of workers' support during the forced suspension of business activities is considered in the part 1, the regulation of remote work — in the part 2. Analysis of the measures taken by the Russian and Italian authorities in connection with the suspension of business activities showed that it was possible to overcome the emergency situation not only by placing the whole responsibility on the employer as it was done in Russia. The Italian experience of compensating a part of the wages not received due to the organization's suspension from the State Wage Fund seems to be particularly valuable. The authors conclude that the Russian authorities, in contrast to the Italian ones, failed to ensure timely adoption of regulations for temporary transition to remote work and for the mixed form of work. The draft amendments to the chapter of the Russian Labour Code on remote work simplifies the procedure for concluding an agreement and excludes the norm on the possibility of establishing grounds for termination of an employment contract in the contract itself, but does not imply any changes to the norms on occupational safety of such employees. The latter, in our opinion, is a serious omission. We believe that the establishment of the employer's obligations to provide the equipment and to monitor the employee's compliance with the occupational safety rules, as fixed in the Italian norms on remote work, better protects workers' interests and rights.

Keywords: COVID-19, remote work, unemployment, labour law, digitalization.

References

- Akhmedzhanova, Ruzana. 2020. *The account went to trillions: how much Russian business will lose because of the pandemic*. 28.03.2020. Available at: <https://www.forbes.ru/biznes/396055-schet-poshel-na-trilliony-skolko-rossiyskiy-biznes-poteryaet-iz-za-pandemii> (accessed: 20.06.2020). (In Russian)
- Ales, Eduardo. 2020. "Quale welfare ai tempi della Pandemia." *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale* 2: 429–438.
- Alessi, Cristina, Vallauri, Maria Luisa. 2020. "Il lavoro agile alla prova del Covid-19." *Covid-19 e diritti dei lavoratori*. Eds O. Bonardi, U. Carabelli, M. D'Onghia, L. Zoppoli. Roma, Ediesse: 135.

- Bellavista, Alessandro. 2020. "Normativa emergenziale e diritti fondamentali." *Covid-19 e diritti dei lavoratori*. Eds O. Bonardi, U. Carabelli, M. D'Onghia, L. Zoppoli. Roma, Ediesse: 37–50.
- Bikmetov, Rustam. 2013. "Peculiarities of Ensuring Labor Safety Requirements of Remote Workers. Possible contradictions in provision of social protection of remote workers injured as a result of injury at work and occupational diseases." *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom* 3 (In Russian)
- Gaglione, Chiara, Purificato, Ilaria, Rymkevich, Olga. "COVID-19 and Labour Law: Italy." *Italian Labour Law e-Journal* 1 (13). Available at: <https://illej.unibo.it/article/view/10793> (accessed: 20.06.2020).
- Pallante, Francesco. "Il diritto costituzionale e l'emergenza Covid-19." *Covid-19 e diritti dei lavoratori*. Eds O. Bonardi, U. Carabelli, M. D'Onghia, L. Zoppoli. Roma, Ediesse: 21–22.
- Paryagina, Olga, Barnakova, Elena. 2017. "Remote work: features and problems of legal regulation." *Glagol pravosudia* 2: 3–6. (In Russian)
- Risak, Martin. 2020. "COVID-19 and Labour Law: Austria." *Italian Labour Law e-Journal* 1 (13). Available at: <https://illej.unibo.it/article/view/10793> (accessed: 20.06.2020).
- Strebkova, Anna. 2020. "Remote work: development, problems, prospects." *Voprosy rossiiskoi iustitsii* 7: 374–381. (In Russian)
- Timellini, Caterina. "Disconnection: A Right in a Phase of Progressive Definition." *New Forms of Employment: Current Problems and Future Challenges*. Eds J. Wratny, A. Ludera-Ruszel. Wiesbaden, Springer Nature: 119–136.
- Vasilyeva, Yulia, Shuraleva, Svetlana, Brown Elena. 2016. *Legal regulation of remote work: problems of theory and practice*. Perm, Perm State University. (In Russian)
- Zoppoli, Lorenzo, Monda, Pasquale. 2020. "Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni." *Diritto delle Relazioni Industriali*. (In press.)

Authors' information:

Emanuele Menegatti — Dr. Sci. in Law, Professor; e.menegatti@unibo.it
Elena V. Sychenko — PhD in Law, Associate Professor; e.sychenko@mail.ru